مليار نسمة

تحت خط الفقر

مليار نسمة

تحت خط الفقر

مليار نسمة تحت خط الفقر

لماذا تخفق البلاد الأشدُ فقراً في العالم؟

وما الذي يمكن عمله حيال ذلك؟

بول كوليير

نقله إلى العربية

هيثم جودت نشواتي

مركز ابن العماد للترجمة - دمشق



الإهداء

من أجل دانييل: عالمه

المحتويات

مقدمة

كنت طالباً في جامعة أكسفورد العام 1968. أذكر أني التحقت في ذلك الزمن بشيء يسمى الرابطة الثورية لطلاب أكسفورد الاشتراكيين؛ اسم لم يعد يصلح مادةً للتَهكم هذه الأيام. لكن بدا الأمر كله بسيطاً حينذاك. عندما تخرجت في الجامعة رغبت في أن أضع معرفتي علم الاقتصاد في خدمة إفريقية. كانت الدول الإفريقية حديثةَ العهد، وفقيرة التجهيزات، وتفتقر إلى المؤهلات العلمية، والفكرية.. وبالكاد كنت تجد أحداً من الأفارقة تلقّى نوعية التعليم التي كنت أتلقاها. في ذلك الزمن، كان لكثير من طلاب جامعة أكسفورد صلات أسرية مع إفريقية بحكم عمل آبائهم مديرين في إدارة شؤون المستعمرات. أما في حالتي أنا، فلم يكن أبي واحداً من أولئك؛ إذ كان يعمل جَزّاراً في يوركشير . بيد أن بعض هذه الصلات لابد أن تكون قد أَثرت فيَّ تأثيراً كبيراً، وأصبحت جزءاً منّي:

فقد كان والد أحد أصدقائي حاكماً عاماً لبلد صغير اسمه نياسالاند وهكذا قرأت عن ذاك البلد طويلاً. وقد جعلني ما قرأته أُقرر الذهاب إلى هناك.

أطلق على ذلك البلد اسم جديد وهو ملاوي. لقد كان البلد الأشد فقراً في القارة. إن تغيير أسماء البلدان أسهل من تغيير البلدان ذاتها. بعد مضي خمسة وثلاثين عاماً على معرفتي ذلك البلد، ما يزال إلى اليوم يعيش في

فقر شديد. وأنا أشك أن تتغير الأمور كثيراً في السنوات الخمس والثلاثين القادمة ما لم.. هذا الكتاب يدور حول تلك الـ «ما لم».

ملاوي لم تتغير كثيراً في السنوات الخمس والثلاثين الأَخيرة، ومن ناحية واحدة محددة لم أتغير أنا أيضاً، فأنا ما زلت أشتغل على إفريقية بوصفي الآن أستاذاً في جامعة أكسفورد. كنت أستاذاً في جامعة هارفارد، كما سبق لي أن شغلت منصب مدير إدارة الأبحاث في المصرف الدولي، حيث طلب إلي جو ستيغلتيز أن أدعم جهود المصرف الدولي المنصبة على الدول الأشد فقراً. في الحقيقة، كانت المهمة الأولى التي أوكلت إليَّ من قبل المصرف الدولي هي أن أذهب مع جو إلى إثيوبية. وحيث إنني كنت قد تزوجت حديثاً، فقد كانت تلك الرحلة لي -بمنزلة شهر عسل، بيد أنني قضيته مع جو، وليس مع زوجتي. لحسن الحظ، كانت زوجتي متفهّمةً- إما بمحض المصادفة، أو لتشابه الأمزجة. فقد سبق لها أن عملت في ملاوي بعد دراستها الجامعية.

يدور هذا الكتاب حول أقلية من الدول التي تشبه ملاوي، وإثيوبية في هذا العالم، تلك الدول التي تقبع الآن، في أسفل القاع، بالمقارنة مع الدول النامية، على صعيد النظام الاقتصادي العالمي. بعض البلدان مثل ملاوي كانت تعيش، دوماً، تحت خط الفقر. وبلدان أخرى مثل سيراليون كانت ذات يوم أقلَ فقراً من الهند، أو الصين. إن ما يميز البلدان التي تعيش في فقر شديد ليس كونها أشد فقراً فقط، بل لأنها فشلت في تحقيق أي نمو. إنها لم تسلك طريق النمو الذي سارت عليه معظم الأمم الأخرى. إنها بلدان تعيش في مهب الريح، وتهيم على غير هدىً. في بلاد كانت ذات يوم

فقيرة مثل الهند، والصين، وما كان على شاكلتهما، كانت تندفع قُدُماً إلى الأمام، حيث كانت صورة الفقر العالمي مشوشةً، ومختلطةً. كانت بعض الدول تحجب هذه الصورة المنحرفة. طبعاً، كانت بعض الدول تتصرف بطريقة أفضل نسبياً، في حين أن بعضها الآخر يتصرف على نحو أسوأَ نسبياً. بيد أن انحدار الدول التي تعيش الآن تحت خط الفقر لم يكن نسبياً، بل كان في معظم الحالات مطلقاً.

بعض الدول لم تقتصر القضية معها على السقوط في الخلف، بل تعدى الأمر ذلك:

لقد سقطت بعيداً، وأغرقت بالسقوط.

في أثناء السنوات القليلة الماضية كان جُلّ عملي مركزاً على الحرب الأهلية. رغبت في فهم الأسباب التي جعلت الصراع يتكثف على نحو متزايد في إفريقية ذات الدخل المنخفض. تكونت لدي شيئاً فشيئاً فكرة «فخ الصراع». إن هذه الفكرة تبين كيف أن ظروفاً اقتصاديةً معينة تجعل بلداً من البلدان نَزَّاعاً إلى الحرب الأهلية. وكيف أنه بمجرد أن يبدأ الصراع يصبح العنف فخاً يَصعب الإفلات منه. لقد أدركت أن «فخ الصراع» هو أحد التفسيرات التي تصف الدول التي تقبع الآن في قاع الاقتصاد العالمي. بيد أن هذا التفسير لا يحكي القصة كلها. فملاوي مثلاً، لم تشهد صراعاً في كل تاريخها بعد الاستقلال، وهي مع ذلك لم تتطور. كذلك، لم تحقق دول أخرى مثل نيجيرية، وكينية تطوراً؛ تلك الدول كنت قد أَلفت كتباً عنها في مراحل مختلفة؛ وهي لا تشبه ملاوي، ولا تشبه إحداها الأخرى. وأنا

لا أصدق أن الفقربحد ذاته يعد فخاً. لا يمكن قراءة هذه الإخفاقات على الصعيد التنموي في ضوء النجاحات التنموية العالمية.

إن الفقر هو ما يحاول كل الناس أن يتدبّروا أمورهم للهروب منه. منذ العام 1980، بدأ الفقر يهيمن للمرة الأولى في التاريخ. لم يقتصر الأمر على إفريقيّة فقط. فقد حصلت إخفاقات تنموية في أماكن أخرى من العالم: في بلاد مثل هايتي، ولاوس، وبورما، وبلدان آسيا الوسطى، وقد كانت الأوضاع في أفغانستان أكثرها دراماتيكيةً. لا يمكن اعتماد تفسير واحد للإخفاقات بحيث ينطبق على كل هذا التنوع على صعيد الدول المختلفة.

إن جزءاً من سبب الانتشار الواسع للنظريات التي تعتمد في تفسير فشل التنمية على عامل وحيد يكمن في أن الأكاديميين الحديثين يميلون إلى التخصّص، لقد تدرَّبوا على تسليط شعاعات ضوئية ضيقة، لكنها مركَزة. ألفت كتباً عن التنمية الريفية وأسواق العمل، وصدمات الاقتصادات الشاملة، والاستثمار، والصراع. وعملت مدة من الزمن لمصلحة جو ستيغلتيز الذي كان شديد الاهتمام بكل ما عملت، وأثنى على جُلِّ ما قدمته له ثناء عظيماً. إن لهذا التوسع حسناتٍ، ومزايا. بدأت تتضح لي شيئاً فشيئاً معالم الأفخاخ الأربعة المتميزة التي تتصف بها البلدان التي تعيش الآن تحت خط الفقر؛ تلك الأفخاخ التي سقط فيها نحو مليار نسمة من بني البشر. إن لم تعالج قضية هؤلاء الناس، فسوف يزيد ابتعادهم عن الاقتصاد العالمي شيئاً فشيئاً في العقدين القادمين مكوّنين عالماً من التعاسة، والسخط، والاستياء.

إن المشكلات التي تعانيها هذه البلدان تختلف كلياً عن تلك التي خبرناها في العقود الأربعة الماضية، وأطلقنا عليها اسم «البلدان النامية»؛ أي كل البلاد عملياً عدا الدول الأكثر تطوراً التي تمثِّل ما مجموعه سدُس سكان العالم فقط. في كل هذه العقود الأربعة الماضية كنا نعرف الدولة النامية، بحيث يمثّل سكانها خمسة مليارات من المليارات الستة، وهو مجموع أعداد سكان العالم. لكن ليست الدول النامية جميعها متماثلةً. فما تجده في الدول التي أخفقت فيها التنمية في مواجهة المشكلات المستعصية، وعسيرة الحل لا تجده في الدول التي تحقق نجاحات. لقد أنجزنا في الواقع الجزء السهل من التنمية العالمية؛ أما إنجاز العمل كاملاً على هذا الصعيد، فقد أضحى اليوم أكثر صعوبةً. لكن يتعين علينا إنجازه لأن عالم التعاسة الذي يعيش فيه مليار نسمة سوف تزداد استحالة تحمل أوضاعه من قبلِ العالم الذي يعيش حياة رخاء مريحة.

المسألة لا تقتصر لسوء الحظ على إعطاء هذه الدول أموالنا. لو كان الأمر كذلك، لكان سهلاً نسبياً؛ إذ لا يوجد كثير منها. مع وجود بعض الاستثناءات المهمة، فإن المساعدات لا تصلح كثيراً في بيئات من هذا القبيل، على الأقل، إن قدمت هذه المساعدات على النحو الذي قدمت عليه في الماضي. إن التغيير الجوهري العميق في المجتمعات يجب أن يأتي غالباً من داخلها؛ فنحن لا نستطيع أن نفرضه عليها. في كل هذه المجتمعات يوجد صراعات بين أناس شجعان يرغبون في التغيير وبين آخرين معارضين له لأنه يهدد مصالحهم. ما زلنا حتى الآن نقف موقف المتفرِّج من هذا الصراع في معظم الحالات. نستطيع أن نفعل الكثير كي نشد على أيدي الإصلاحيين.

لكن كي نفعل ذلك نحن بحاجة إلى أدوات؛ على سبيل المثال: التدخلات العسكرية، ووضع معايير دولية، وسياسة تجارية. وهذه الوسائل ما زالت حتى يومنا هذا تستخدم خدمةً لأغراض أُخرى. إن المؤسسات التي تتحكم بهذه الوسائل، والأدوات ليس لديها معرفة بالمشكلات التي يعانيها المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، ثم إنها غير مهتمة بها. يجب على من يديرون هذه المؤسسات أن يتعلَّموا كيف ينسّقون هذه السلسلة الواسعة من السياسات، ويتعين على الحكومات أن تفعل الشيء ذاته.

إن هذه الأفكار تفتح آفاقاً عبر الانقسام السياسي. سوف يجد اليسار أن هذه المقاربات التي كان قد أسقطها من حسابه مثل التدخلات العسكرية، والتجارة، وتشجيع النمو هي وسائل حاسمة تهدف إلى تحقيق غايات لطالما آمن بها. أما اليمين فسوف يجد خلافاً للتحدي المتمثل بخفض الفقر العالمي، أن مشكلة المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر لن تسوى آلياً بواسطة النمو العالمي، وأن إهمالهاحالياً سوف يحولها إلى كابوس أمني يعانيه العالم، وأطفالنا. نستطيع أن نحطم هذه المشكلة؛ في الحقيقة، يجب علينا أن نحطمها. لكن كي نفعل ذلك، يجب علينا أن نتوحّد على الهدف.

لكي نبني وحدة هدف يجب أن يتغير التفكير، ليس داخل مؤسسات التنمية فقط، لكن بين جماهير الناخبين الذين يصوغون عبر آرائهم، ورؤاهم ما هو ممكن. في ظل غياب جماهير ناخبة واسعة الاطلاع، وعليمة، سوف يستمر السياسيون باستخدام قضية المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر في مناسبات التقاط الصور فحسب، وليس من

أجل الترويج لإجراء تحول حقيقي. إن هذا الكتاب هو محاولة لتغيير نمط التفكير؛ لقد كُتِبَ لِيُقْرَأَ، ولذلك جعلته خلواً من الهوامش، والحواشي، وباقي أدوات الدراسة الاحترافية الاعتيادية المقيتة. لقد حاولت أن أكتب شيئاً تستمتعون بقراءته. لكن يجب أن لا يحملكم هذا على استنتاج أن ما يجب عليَّ قوله عبر هذا الكتاب هو تافه ولا نفع فيه. إن هذا الكتاب يستند إلى كم هائل من المقالات التقنية التي نشرت في مجلات احترافية أعرضتُ عن ذكر أسماء كتَّابها إلا أنني أدرجت بعضها في نهاية الكتاب.

إن البحث غالباً ما يكون شبيهاً بالتحقيق. تبدأ بإلقاء سؤال تبدو الإجابة عنه مستحيلةً: كم من المساعدات تتسرب إلى الإنفاق العسكري، أو كم من ثروات إفريقية هاجرت من القارة! ما هو النهج الذي تسلكه بشأن الأموال؟ اقرع على أبواب مصارف سويسرة واطلب إليهم أن يفصحوا عن الحسابات الإفريقية، والأموال الإفريقية المودعة لديهم! يوجد أسلوب آخر للحصول على الإجابات، إنه أسلوب إحصائي. ثمة فروق صارخة بين الإحصاءات، وبين الصور الفجة التي غالباً ما تزودنا بما نعتقد أننا نعرفه عن العالم. على صعيد الثروة، على سبيل المثال، كانت صورة تشي جيفارا موجودة في كل مكان، وملصقة على جدران غرف أبناء جيلي من الطلاب. إن الملصق يصنع لنا تفكيرنا. إن أفكارنا عن مشكلات أشد البلدان فقراً في العالم مشبعةٌ بصور من هذا القبيل: ليست بصور الثوار النبلاء فحسب؛ بل بصور الأطفال الذين يتضوّرون جوعاً أيضاً، وصور المؤسسات التجارية التي لا تعرف الرحمة، وصور السياسيين الذين لا يعرفون الاستقامة، ولا الشرف. إنك حبيس تلك

الصور. ولما كنت أسيرها، فإن سياسيّينا ليسوا أفضل حالاً منك، لأنهم يفعلون ما تريده. سوف أصحبك إلى ما وراء الصور. وسوف أهشمها أحياناً. وإن وسيلتي لتهشيمها هي الدليل الإحصائي.

اعتمدت في تحليلي الإحصائي على مجموعة قليلة من الشباب الذين شاركوني في الإعداد لهذا الكتاب. سوف تلتقي كثيراً منهم عبر الصفحات القادمة. آنكي هوفلر كانت واحدة من هؤلاء، كما كانت في القلب من كثير من هذا العمل. عملنا معاً على مدى عقد من الزمن عملاً مضاعفاً أديت فيه أنا دور الأستاذ المزعج إلى حد لا يطاق، في حين كانت آنكي تضبط انفعالاتها إلى حد بعيد. إن شئت أن تحصل على صورة مبالغ فيها إلى حد ما عن كيفية عملنا، بإمكانك أن تتخيل صورة أكثر سوءاً من صورة مورس ولويس في المسلسل البوليسي البريطاني الشهير. كما هي الحال معهما، فإن بحثنا يقحم عادةً بدايات زائفة كثيرة. على أي حال، بالرغم من أنني أشبه مورس في أن انطلاقتي كانت من أكسفورد، إلا أنني أختلف عنه في أنني أعمل مع فريق عمل دولي مرموق. لقد أفلح ظنكم فآنكي ألمانية. لكن يوجد آخرون أيضاً: السويدي مانز، والفرنسية ليزا، وستيف أمريكي الجنسية من أصول إيرلندية، وكاثي أمريكي الجنسية من أصول إفريقية، وفيكتور من سيراليون، والأسترالي فيل. إن من ذَكَرتُ أسماءهم هم مجموعة صغيرة فقط من فريق العمل، والقائمة تطول، لكنكم كَوّنتم فكرة.

ما يميزهم جميعاً هو الصبر، والكدّ، والمثابرة على بذل الجهد، وامتلاكهم عقولاً قادرة على ترويض المهارات الصعبة. لولا وجودهم معي لما أبصر هذا الكتاب النور. إن هذا الكتاب هو الصورة الكبيرة التي تنبثق

عندما تقوم أنت بالوصل بين النقاط. إلا أن النقاط هي قصة بذاتها. بالرغم من أن هذا ليس كتاباً عن بحث، فأنا آمل أن تتذوَّق وأنت تقرؤه بعضاً من نكهة الأسلوب الذي يتم عَبْرَهَ إجراء بحث حديث، وأن تستشعر الرعشة التي تسري في الجسد بسبب تحطيم القضايا العتيدة.

الجزء الأول

ما القضية؟

الفصل الأول:

السقوط في الخلف، والسقوط بعيداً:
مليار نسمة تحت خط الفقر

لقد انكمش العالم الثالث. يتمثل تحدي التنمية -على مدى أربعين عاماً- بوجود عالم غني يتألف من مليار نسمة في مواجهة عالم فقير يعدّ أهله خمسة مليارات نسمة. إن أهداف التنمية المعدة من قبل الأمم المتحدة على أبواب الألفية الثالثة، التي صممت لاقتفاء أثر التقدم حتى العام 2015، تغلّف هذا التفكير. سوف يتضح في العام 2015، على أي حال، أن هذا الأسلوب في رسم مفاهيم التنمية قد عفا عليه الزمن، معظم المليارات الخمسة من البشر نحو 80% منهم يعيشون في بلاد تنمو، وتتطور تطوراً حقيقياً؛ وبسرعة مذهلة في أغلب الحالات. إن التحدي الحقيقي على صعيد التنمية يكمن في أن مجموعة من البلاد التي تعيش تحت خط الفقر تسقط في الخلف، بل تسقط بعيداً في معظم الحالات.

إن البلاد القابعة تحت خط الفقر تعيش مثل غيرها في القرن الحادي والعشرين، بيد أنها تنتمي -واقعياً- إلى القرن الرابع عشر: حروب أهلية، وكوارث، وجهل. أكثر هذه البلاد موجودة في إفريقية، وآسيا الوسطى، وبعضها متناثر في أماكن أخرى. حتى في أثناء حقبة التسعينيات من

القرن العشرين في حقبة تأمل العقد الذهبي الذي فصل بين نهاية الحرب الباردة وبين أحداث 9/11، تراجع الدخل في هذه البلدان بنسبة 5%. يجب أن نتعلم كيف نقلب الأرقام المألوفة رأساً على عقب: يوجد خمسة مليارات نسمة من البشر يعيشون -حالياً- حياة مزدهرة، أو هم -على الأقل- في طريقهم للوصول إلى حياة مزدهرة. ويوجد مليار نسمة من البشر عالقون في أسفل القاع.

إن هذه المشكلة مهمة، لا للمليار نسمة الذين يعيشون ويموتون في ظروف القرن الرابع عشر، إنها تهمنا أيضاً. عالم القرن الحادي والعشرين الذي يعيش في بحبوحة مادية حيث الراحة، والسفر العالمي، والاقتصاد العالمي المتداخل، والمترابط بعضه ببعض ترابطاً وثيقاً؛ إن هذا العالم سيصبح غير حصين على نحو متزايد، وعرضة لهجوم يكون مصدره تلك الجزر الكبيرة المشوّشة تشوّشاً كاملاً. وهذه المشكلة مهمة الآن. حيث يزداد ابتعاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر عن الاقتصاد العالمي الذي يزداد تطوراً، وتعقيداً. في حين تصبح عملية دمجهم في الاقتصاد العالمي أكثر صعوبةً، لا أكثر سهولة.

مع ذلك ما زالت مشكلة مُنْكَرَةً، ويثور حولها ضجيج بغية خلط الأوراق. هذا الضجيج يصدر عن منظمات المساعدات، وعن الشركات التي تحظى بعقود لتنفيذ مشروعات تلك المنظمات. سيحارب هؤلاء هذه الفرضية بعناد البيروقراطيات التي تتعرض مصالحها للخطر، لأنهم يحبون أن تبقى الأمور على حالها. إن تعريفاً للتنمية يشمل خمسة مليارات من البشر يمنحهم ترخيصاً يخوّلهم أن يكونوا في كل مكان، وللحقيقة

أقول في كل مكان عدا أماكن وجود المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر حيث تكون ظروف الحياة قاسيةً، وعاصفةً، ومضطربةً. كل منظمة تنموية تجد صعوبة في إرسال كوادرها للخدمة في تشاد ولاوس. في حين يوجد أماكن أخرى ساحرة، وفاتنة يحبون أن يذهبوا إليها مثل البرازيل، والصين. إن للمصرف الدولي مكاتب في كل بلد رئيس من البلاد ذات الدخل المتوسط، لكن ليس له شخص واحد مقيم في جمهورية إفريقية الوسطى. لذلك ينبغي أن لا نتوقع من منظمات التنمية أن تعيد التركيز على المناطق التي يجب الاهتمام بها طواعيةً.

إن الصخب المختلط الذي يثور حول التنمية إنما يثيره نجوم الروك، والمشاهير، والمنظمات غير الحكومية. إنها تعمل لمصالحها، ولا تركز على مآزق المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. بفضل الصخب الذي يثور حول التنمية يتم إدراج إفريقية على جدول أعمال الثمانية الكبار. لكن يتحتم على الصخب الذي يثور حول التنمية أن يبقي رسائله بسيطة، مدفوعة بالحاجة إلى الشعارات، والصور، والغضب. لسوء الحظ، وبالرغم من أن مأزق المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر يعير نفسه للتفسيرات الأخلاقية البسيطة، فإن الإجابات لا تفعل الشيء ذاته. إنها مشكلة تجب مقاربتها عبر عدة سياسات في آن معاً؛ وبعض هذه السياسات يجب أن يكون مناقضاً للحدْس، والبديهة. لا تنتظروا من الصخب الذي يثور حول التنمية جدولَ أعمالٍ من هذا القبيل: إنه يكون أحيانا قلباً من دون رأس.

ماذا عن حكومات الدول التي تعيش تحت خط الفقر؟ إن الظروف السائدة تأتي بالمتطرفين. يصاب القادة أحياناً باضطرابات عقلية

فيشقون طريقهم إلى السلطة بواسطة استخدام القوة. وأحياناً يتربع على عرش السلطة لصوص، ومحتالون يشترونها بالمال. ويوجد أحياناً أناس شجعان يحاولون بناء مستقبل أفضل بالرغم من الصعاب. حتى ظهور حكومة حديثة في هذه الدول يكون أحياناً مظهراً كاذباً، كما لو أن القادة كانوا يقرؤون نصاً مسرحياً. يجلسون إلى طاولات التفاوض الدولي منظمة التجارة العالمية، على سبيل المثال، لكن دون أن يكون لديهم أي شيء يفاوضون بشأنه. يواظبون على شغل مقاعدهم في الوقت الذي تكون مجتمعاتهم ممزقة، ومفكّكة: لقد واظبت حكومة الصومال على الحضور إلى المحافل الدولية سنوات بالرغم من عدم وجود حكومة فعلية في البلد نفسه. لذلك لا تتوقعوا من حكومات البلاد التي تعيش تحت خط الفقر أن تعد جدولَ أعمالٍ عملياً. إن تلك الحكومات ممزقة بين الأوغاد والأبطال، وبعضها هزيل، ولا تحافظ على بقائها إلا بشق الأنفس. كي يكون عالمنا المستقبلي مكاناً يمكن العيش فيه ينبغي أن يكسب الأبطال معركتهم التي يكافحون من أجل كسبها. بيد أن الأوغاد يمتلكون السلاح، والمال. حتى يومنا هذا ما زالت الغلبة لهم. وستستمر الغلبة، والسيادة لهم ما لم نغير مقاربتنا تغييراً راديكالياً جوهرياً، وجذرياً.

كل المجتمعات اعتادت أن تكون ذات يوم فقيرة. أكثرها يتخلّص الآن من الفقر. لماذا ما تزال مجتمعات أُخرى عالقةً فيه؟ الإجابة هي الفِخَاخ. ليس الفقر فخاً فعلياً وحقيقياً، وإلا كنا ما نزال جميعاً فقراء. فكروا لحظة من الوقت في التنمية بوصفها منحدرات، وسلام. في عالم العولمة الحديث، يوجد سلالم خرافية؛ معظم المجتمعات تستخدمها. لكن يوجد أيضاً بعض

المنحدرات؛ بعض المجتمعات ترتطم بها، وتنزلق عليها. إن البلاد التي تعيش تحت خط الفقر هي أقلية عاثرة الحظ؛ لكنها أقلية عالقة.

الفخاخُ والبلاد التي وقعت فيها

لنفرض أن بلدك شديد الفقر، ويعاني ركوداً اقتصادياً، ولا يوجد فيه إلا قلة من الناس المثقفين. لا تحتاج إلى جهد كبير كير تتصوَّر هذه الحالة فأجدادنا عاشوا بهذه الطريقة. يستطيع أي مجتمع أن يتخلص من الفقر الذي وقع في فخه تدريجياً بالعمل الدؤوب، والنمو المعافى والقوي، وبالذكاء. أصبحت فخاخ التنمية مجالاً دارجاً (مستجيباً لروح العصر) للسجالات، والمناظرات الأكاديمية، مع انقسام واضح، وأكيد بين اليمين واليسار. يميل اليمين إلى إنكار وجود فخاخ تنمية مؤكداً أن أي بلد يتبنى سياسات جيدة يستطيع أن يتخلص من الفقر. في حين يميل اليسار إلى الاعتقاد أن توليد فخ الفقر متكامل في صلب الرأسمالية العالمية، وفي طبيعتها.

إن فكرة فخ التنمية مطروقة منذ عهد بعيد، وأصبحت منذ عهد قريب مرتبطة بعمل عالم الاقتصاد جيفري ساش الذي ركز اهتمامه على عواقب مرض الملاريا، ومشكلات صحية أخرى. الملاريا تبقي بلاداً على فقرها؛ ولأن تلك البلاد فقيرة فإن السوق المحتملة لبيع لقاحات الملاريا ليست مجدية بما يكفي لجعل شركات الأدوية تستثمر أموالاً طائلةً في مجالات الأبحاث الضرورية. إن هذا الكتاب يدور حول أربعة فخاخ. هذه الفخاخ لم تحظ إلا بأقل قدر ممكن من الاهتمام وهي: فخ الصراع، وفخ الموارد الطبيعية، وفخ الوقوع بين جيران سيئين، وفخ الحكم السيئ في بلد

صغير. مثل كثير من البلاد النامية التي تحقق الآن نجاحات، فإن كل البلاد التي هي محور اهتمام هذا الكتاب فقيرة. إن الصفة المميزة لهذه البلاد أنها وقعت في أحد الفخاخ. والوقوع في هذه الفخاخ ليس محتوماً. على أي حال، تمكنت بعض البلاد على مر السنين من التخلص منها، ثم بدأت تلحق بالركب. لسوء الحظ، إن عملية اللحاق بالركب تلك أعيقت فجأة منذ عهد قريب وتوقفت. تلك البلاد التي تخلصت من الفخاخ في العقد الأخير واجهتها مشكلة أُخرى جديدة: الأسواق العالمية أضحت أكثر عدائية، وتمنّعاً حيال دخول أعضاء جدد إليها مما كانت عليه في ثمانينيات القرن العشرين. البلاد التي تخلّصت حديثاً من الفخاخ قد فاتها القطار. لقد وجدت نفسها في عالم يشبه السجن حيث النمو فيه مقيد، ومحكوم بعوامل خارجية. هذا الموضوع سيكون الفكرة الرئيسة في بحثي الذي سأتناول فيه العولمة بالدراسة. عندما أفلتت موريشوس من الفخاخ في ثمانينيات القرن العشرين بلغت بسرعة صاروخية مستويات الدخل المتوسط. في حين أن مدغشقر المجاورة لها أفلتت قريباً من الفخاخ بعد مرور عقدين على إفلات موريشوس، بيد أنها لم تجد صاروخاً.

أكثر البلاد ظلت متحرِّرة من الفخاخ التي هي موضوع هذا الكتاب. إلا أن بلاداً فيها خليط من السكان يقدر تعدادهم بمليار نسمة ما زالت عالقة فيها. هذه القضية تتضمن بعض التعريفات. على سبيل المثال، أحد الفخاخ يتمثل بكون بلد ما محوطاً بجيران سيئين. لكن هذا الأمر ليس كافياً لتشكيل الفخ. لكن متى يكون البلد محوطاً بجيران سيئين؟ من المحتمل أن تعتقد أن هذا الأمر يتضح تماماً بالرجوع إلى الأطلس.

لكن ماذا بشأن زائير التي أعادت تكوين نفسها بعد عهد هدَّام من حكم الرئيس موبوتو، وغيرت اسمها إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية؟ إنها محوطة فعلياً بجيران سيئين، لكن لها منفذ بالغ الصغر على ساحل البحر. في حين أن السودان لها بعض الساحل على البحر، إلا أن جلّ الشعب السوداني يعيش بعيداً جداً عنه.

في معرض تعريفي هذه الفخاخ كان عليَّ أن أرسم خطوطاً بطريقة اعتباطية إلى حد ما. وهذا يوجد مناطق رمادية. معظم الدول النامية تتجه نحو النجاح على نحو واضح. في حين نجد بلاداً أخرى تتجه بوضوح أيضاً إلى ما يمكن أن نطلق عليه وصف المأزق الأسود. ويوجد بعض البلاد التي لا نستطيع أن نصنفها. ربما تكون بابوا غينيا الجديدة متجهة نحو النجاح؛ آمل ذلك، وقد صنفتها تبعاً لذلك. لكن يوجد خبراء في شؤون بابوا غينيا الجديدة سيهزون رؤوسهم في إشارة إلى الدلالة على عدم تصديقهم هذا الأمر. من المحتم أن تكون نداءات الحكم على الأمور مفتوحة على تحدٍ. بيد أن تحديات من هذا القبيل لا تقلل من شأن الفرضية المفهومة ضمناً، المتمثلة بوجود مأزق أسود، وحقيقة أن كثيراً من البلدان متجهة إليه هي حقيقة لا تقبل الجدل. من المؤكد أن تلك البلدان متجهة إليه لا إلى حيث يكون النجاح. سوف تطلع اطلاعاً أوسع على الأحكام الدقيقة عبر صفحات هذا الكتاب. أما الآن فلك أن تثق أنني رسمت الخطوط على نحو يحتج به.

تبعاً للأسلوب الذي اتبعته في رسم الخطوط كان هناك في العام 2006 نحو 890 مليون نسمة يعيشون في بلاد وقعت في تلك الفخاخ. ولما

كانت تلك البلاد تشهد نمواً سكانياً فمن المرجّح أن يتأرجح مؤشر العدد وقت قراءتك هذا الكتاب قريباً من المليار. 70% من هؤلاء الناس هم في إفريقية. ومعظم الأفارقة يعيشون في بلاد وقعت بفخ من تلك الفخاخ أو بآخر. بناء على ذلك، نجد أن إفريقية تعيش في صميم المشكلة. أما دور باقي دول العالم فيقتصر على اكتشاف المشكلة، وتحديدها. تأمل في كيفية نشوء هيئات التنمية الدولية وتطوّرها. أُسست هيئة التنمية الرئيسة الأولى العام 1970 بقيادة رئيس وزراء كندي سابق. هيئة بيرسون ركزت اهتمامها على مشكلات التنمية العالمية. تبعتها هيئة أخرى العام 1980، بقيادة مستشار ألمانية السابق. هيئة برانت كان لها اهتمامات هيئة بيرسون العالمية التنموية ذاتها. عام 2005، عندما قرر توني بليرمن بريطانية أن يطلق أعمال هيئة تنموية تقلص الاهتمام من التركيز على العالم إلى التركيز على إفريقية. فقد كانت هذه الهيئة من أجل إفريقية فقط، لا من أجل التنمية. عام 2006، قرر الرئيس الألماني هورست كولر أن يعمل هو أيضاً على إطلاق حدث تنموي. لقد تمكن بشق الأنفس أن يكون نسخة عن توني بلير لا أن يؤسس هيئة أخرى من أجل إفريقية في العام الآتي. لذلك أطلق على اللجنة التي أسسها اسم منتدى؛ لكنه بقي منتدى من أجل إفريقية. في الحقيقة، إفريقية، ودول العالم الثالث ليست نماذج للمآسي. فجنوب إفريقية على سبيل المثال تعد بلداً يعيش تحت خط الفقر، إلا أن الأوضاع فيها لا تشبه تلك الموجودة في تشاد التي تبعث على اليأس. في حين أننا نجد أن كثيراً من دول آسية الوسطى المحوطة بجيران سيئين تعيش أوضاعاً تثير القلق؛ حالها في ذلك حال تشاد الإفريقية. لذلك، فإن البلاد التي تعيش تحت خط الفقر لا يمكن تمييزها جغرافياً على

نحو مناسب. عندما أريد استخدام التصنيف الجغرافي لتمييز تلك البلاد فإنني أستخدم رمز: «إفريقية» وأضع بعد علامة (+) أسماء بلاد مثل: هايتي، وبوليفية، وبلدان آسية الوسطى ولاوس، وكمبودية، واليمن، وبورمة، وكورية الشمالية. إذ إن هذه البلاد إما أنها ما تزال عالقة في أحد الفخاخ، أو أنها تخلّصت منه في وقت متأخر جداً.

لقد صُنِّف ثمانية وخمسون بلداً ضمن هذه المجموعة، تتصف جميعها بصغر حجمها، وبكونها تتكون من مجموعات سكانية مختلفة. تضم هذه البلاد مجتمعةً عدداً من السكان أقل من عدد سكان الهند، أو الصين. ولما كان دخل الفرد في تلك البلاد شديد الانخفاض، فإن الدخل في أفضلها لا يكاد يذكر مقارنةً بالدخل في معظم مدن العالم الغني. وحيث إننا بصدد شركة تتطلع البلاد إلى الانضمام إليها؛ ولأن وصم بلد ما بالفقر المدقع يميل إلى إيجاد نبوءة تحقيق الذات، فلن أدرج أسماء تلك البلدان ضمن قائمة. بل سأحاول، بدلاً من ذلك، أن أضرب كثيراً من الأمثلة التوضيحية لكل فخ من الفخاخ.

إذاً، كيف تتصرف بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؟ أولاً، لنتأمل في طريقة حياة الناس، بل حري بنا أن نتأمل في طريقة موتهم. في البلاد التي تعيش تحت خط الفقر، متوسط الأعمار المتوقع هو خمسون عاماً. في حين متوسط الأعمار في دول نامية أخرى هو سبعة وستون عاماً. نسبة الأطفال الذين يموتون قبل بلوغهم السنة الخامسة من العمر هي 14% في البلاد التي تعيش تحت خط الفقر، في حين تبلغ في الدول النامية الأُخرى 4%. تبلغ نسبة الأطفال الذين يعانون أعراض سوء

التغذية الطويلة الأمد في البلدان التي تعيش تحت خط الفقر 36% مقابل 20% في الدول النامية الأخرى.

دور النمو في التنمية:

هل كانت هذه الفجوة قائمةً دوماً بين البلاد التي تعيش تحت خط الفقر، وبقية الدول النامية في العالم؟ أم أنها تولدت بسبب وقوع البلاد التي تعيش تحت خط الفقر بالفخاخ؟ لاستكشاف الإجابة ينبغي أن نناقض الإحصاءات التي استخدمت في الماضي لوصف البلاد التي أضفناها في حقل «البلاد النامية». إليكم مثالاً افتراضياً: تتمتع بروسيا باقتصاد ضخم ينمو بواقع 10%، بيد أن عدد سكان البلد قليل. اقتصاد كاتاستروفية اقتصاد متواضع يهبط بواقع 10%، بيد أن عدد سكانها كبير. المقاربة المعتادة التي يعتمدها صندوق النقد الدولي على سبيل المثال في مطبوعته التي يصدرها تحت عنوان: استشراف الاقتصاد العالمي، تلجأ إلى احتساب متوسط الدخل قياساً إلى حجم اقتصاد البلد. بموجب هذه المقاربة نجد أن اقتصاد بروسيا الضخم المتنامي يحرف مستوى متوسط الدخل ويجعله يتجه صعوداً. وهكذا نجد أن البلدين صنفا إجمالاً على أنهما ناميان. المشكلة تكمن في أن هذا التوصيف ينطلق من وحدة الدخل النموذجية، وليس من منظور الفرد النموذجي. معظم وحدات الدخل موجودة في بروسبرية، لكن معظم السكان موجودون في كاتاستروفية. إذا أردنا توصيف الخبرات النموذجية لشخص ما من أحد البلاد التي تعيش تحت خط الفقر، علينا أن نتجنب الاعتماد على دخل البلد، وأن نعتمد

بدلا من ذلك على دخل السكان. وهل يختلف الأمر؟ نعم. إن الأمر يختلف إن كانت البلاد الأشد فقراً تنحرف في مسارها عن باقي الدول الفرضية التي يدور حولها هذا الكتاب، لأن احتساب المتوسط على أساس الدخل يقصي أشد البلاد فقراً بوصفها بلاداً غير مهمة. ولا يعوّل على خبرات أفراد شعوبها بها لأنهم فقراء، ودخلهم لا يكاد يذكر.

ماذا نكتشف عندما نستخدم المعطيات، وقاعدة البيانات المتعلقة بمتوسط الدخل على نحو مناسب؟

نجد أن تلك الدول النامية التي لا تمثّل جزءاً من المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، المليارات الأربعة الذين يشغلون المرتبة المتوسطة، قد حققت نمواً سريعاً، ومتزايداً في مستوى دخل الفرد. دعونا نتناول الأمور عَقْداً عَقْداً. في حقبة سبعينيات القرن العشرين، حققت تلك الدول نمواً سنوياً بمعدل 2،5%. كان نمواً واعداً لكنه لم يكن لافتاً النظر. أما في حقبة الثمانينيات، والتسعينيات فقد تزايد النمو، وتسارع ليبلغ نسبة 4% سنوياً. في السنوات القليلة الأولى من القرن الحادي والعشرين استمر ارتفاع النمو ليبلغ 4،5% سنوياً. قد لا تكون معدلات النمو هذه مثيرة، وعظيمة، لكن لا سابقة لها في التاريخ. إنها تشير إلى أن أطفال تلك الدول يترعرعون في ظروف حياة مختلفة جذرياً عن تلك التي ترعرع فيها آباؤهم. حتى في الحالات التي ما زال الناس يحيون فيها حياةً فقيرة، فإن هذه المجتمعات يغمرها الشعور بالأمل: حيث إن المستقبل سيكون لمصلحتها.

لكن ماذا عن المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؟ دعونا نستعرض أحوالهم عقداً عقداً أيضاً. تحسنت أمورهم على نحو طفيف إلى حد لا يكاد يُحْدِثُ فرقاً. إذا أخذنا بالحسبان الحدود القصوى لارتفاع الدخل الفردي في تلك المجتمعات، فمن المحتمل أن يكون الميل الطفيف للتحسن الإجمالي قد تم الإجهاز عليه بسبب المغامرات الفردية. إن الحالة الداخلية العامة للمجتمع تتأثر بخوف الأفراد من السقوط بدلاً من أن يحدوها الأمل بسبب التقدم الواسع للمجتمع. لكن في ثمانينيات القرن العشرين ساء أداء المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى حد بعيد. فقد انخفض معدل النمو بنسبة بلغت 04% سنوياً. وتراجعوا في نهاية ثمانينيات القرن العشرين وصولاً إلى الحد الذي كانوا عليه في السبعينيات. لو قدر لك أن تعيش في تلك المجتمعات، وفي تلك الحقبة من الزمن، لوجدت أن الخبرة الاقتصادية الوحيدة المستفادة كانت خبرة على صعيد الأفراد: فمنهم من حلَّق، ومنهم من سقط. لم يكن ثمة سبب متوافرٌ على نطاق واسع في المجتمع يدعو للأمل. ثم أتت بعد ذلك حقبة التسعينيات التي يُنظر إليها الآن على أنها كانت عصْراً ذهبياً. الحقبة المحصورة بين نهاية الحرب الباردة وبين أحداث 9/11 كانت عقداً صفت سماؤه من الغيوم التي تكدِّر صفوه، وعهداً للازدهار الاقتصادي. لكنه لم يكن كذلك للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. حيث تراجع النمو عندهم بمعدل 0.5% سنوياً. مع نهاية الألفية الثانية أضحوا أشد فقراً مما كانوا عليه في سبعينيات القرن العشرين.

هل هذا الأداء المتردي هو من نتاج البيانات؟ أعتقد أن الأمر هو كذلك. بالمقابل، المشكلات الحقيقية التي تعتري جمع بيانات المعلومات

في أشد البلاد فقراً من المحتمل أن تخطئ في التقدير الإجمالي لتراجع الدخل جاعلة نسبته أقل مما هي عليه في الواقع. فيما يخص البلاد التي أوغلت في السقوط بعيداً، لا يوجد بيانات يمكن استخدامها والاعتماد عليها. على سبيل المثال: تراجعُ الدخل المقدر في الدول الواقعة تحت خط الفقر ذات المليار النسمة في حقبة التسعينيات لا يشمل أي معلومات عمّا حل بأفغانستان، والصومال. لكن استثناءهما يعد مكافئاً للافتراض أن أداءهما كان مطابقاً تماماً لمتوسط أداء المجموعة. أعتقد أن الأوضاع في تلك البلاد هي أسوأ من ذلك كثيراً وإلا فسيكون الأمر مفاجئاً ومدهشاً لي في الحد الأدنى. قفز النمو في السنوات الأربع الأولى من العقد الحالي في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بمعدل 1.7% سنوياً تقريباً. وهي نسبة ما تزال أقل جداً من نسبة النمو في باقي الدول النامية. لكنها بالمفهوم المطلق نسبة جديرة بالاهتمام. لسوء الحظ، التحسن الراهن في كل الأحوال ربما يكون ناتجاً عن التأثيرات القصيرة الأمد لاكتشافات الثروات الباطنية، ولارتفاع الأسعار العالمية للثروات الطبيعية التي تصدرها بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. على سبيل المثال، كانت غينية الاستوائية نجم الأداء على صعيد النمو بين كل اقتصادات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. غينية الاستوائية بلد صغير يعاني الانقلابات والفساد، وقد اكتشف فيه النفط منذ عهد قريب؛ الأمر الذي أثر في الدخل، وأضحى العامل المسيطر عليه. خلاصة القول، حتى إن كان لنا أن ننظر إلى الأرقام الأخيرة على أنها أرقام مشجعة، وهذا في اعتقادي فهم خاطئ للأمور فإن النمو في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر في

أحسن أحواله هو أبطأ حركة بكثيراً من النمو الذي شهدته باقي الدول النامية في أسوأ أحوالها. وهذا النمو السيئ يعود بهم إلى حيث كانوا في سبعينيات القرن العشرين.

فكر في ما توحي به هاتان المجموعتان من نسب النمو. في حقبة سبعينيات القرن العشرين انحرفت بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر عن باقي دول العالم النامية، وتراجعت نسبة النمو فيها عن نسبة النمو في دول العالم النامية بمعدل 2% سنوياً. لذلك، حتى في تلك الحقبة، كانت السمة التي تسم تلك البلاد، وتميزها عن غيرها هي انخفاض معدل النمو فيها، ولا التنمية. ولكن سرعان ما تفاقمت أوضاعها، وأضحت أكثر سوءاً إلى حد يثير الرعب. في حقبة الثمانينيات ازداد معدل انخفاض النمو ليصل إلى 4.4% سنوياً. في حقبة التسعينيات من القرن العشرين ازداد التراجع على صعيد النمو ليصل إلى 5% سنوياً، وهي نسبة مروعة. إذا تناولنا العقود الثلاثة على نحو إجمالي فسوف نستنتج أن السمة العامة لبلدان المليار نسمة التي تعيش تحت خط الفقر هي التدهور المتسارع والمتزايد على صعيد النمو. إذا أخذنا بالحسبان معدلات النمو القوية في باقي دول العالم النامية فسنجد أنفسنا بسرعة إزاء عالمين مختلفين. في الواقع، لقد دفع تدهور النمو بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر فعلياً إلى أخفض مستوى من قاع العالم.

لم تكن الأمور دوماً تجري على هذا المنوال. فقبل أن تمنح العولمة فرصاً هائلة لكل من الهند، والصين. كانت تلك الدولتان أشد فقراً من كثير من البلدان التي وقعت في الفخاخ. بيد أن الصين، والهند تحررتا من تلك الفخاخ في وقت مكنهما من التغلغل في الأسواق العالمية. في حين لم تتمكن الدول

التي كانت أصلاً أقل فقراً منهما من أن تحذو حذوهما. لقد وَلَّدَ هذا الأمر على مدى العقدين الأخيرين نموذج نمو يبعث على الاضطراب، والتشوش فيما يبدو. بعض البلاد التي كانت أساساً فقيرة حققت نمواً ممتازاً جداً، ولذلك كان من الواضح أنها لا تعاني -فعلياً- أي مشكلة. وكان يبدو أن الدول المعدمة تنمو بالسرعة ذاتها التي تنمو فيها باقي الدول النامية. على مدى العقدين اللاحقين أخذت طبيعة المشكلة تظهر وتتضح. فقد بات جلياً، في كل الأحوال، أن البلاد التي وقعت في فخاخ الركود الاقتصادي، وتدهور النمو قد أضحت الآن الأشد فقراً. فمعدل دخل الفرد المتوسط في دول المليار نسمة الفقيرة يعادل خُمْسُ معدل دخل الفرد القياسي في باقي الدول النامية تقريباً. ولسوف تتفاقم الأزمة، وتشتد سوءاً بفعل مرور الزمن. يبدو الأمر كما لو كان المليار نسمة عالقين في قطار تدور عجلاته ببطءإلى الوراء وهو يهوي بهم نحو أدنى مستوى في قاع المنحدر.

عام 2050، لن تكون الفجوة الكبيرة والعميقة بين المليار نسمة الأغنياء في أكثر دول العالم تطوراً وبين المليارات الخمسة الذين يعيشون في الدول النامية؛ لا بل ستكون بين المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر وبين باقي أبناء الجنس البشري.

لقد لجأت إلى استخدام معدلات النمو على نحو كبير بغية تأطير مشكلة المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. لقد كانت معدلات النمو لهذه البلاد سلبية بالمفهوم المطلق. أما بالمفهوم النسبي فقد كانت دون مستويات معدلات النمو لباقي الدول النامية بما لا يُقاس. أما الحديث في الوقت الراهن فهو يدور في كل الأحوال حول الحد من الفقر، وحول

أهداف تنموية أخرى مع بداية الألفية الثالثة، وليس يدور عن معدلات النمو. كثير من الناس المهتمين بالشأن التنموي بدرجة كبيرة يشعرون بارتياح أكبر عندما يتحدثون عن أهداف محددة، مثل إلحاق الفتيات بالمدارس، من أن يناقشوا قضايا النمو. إني أشاركهم حماستهم الهادفة إلى جعل الفتيات يلتحقن بالمدارس. وأشاركهم حماسهم في الواقع على مختلف الصعد المرتبطة بتحقيق كل الأهداف الأخرى. بيد أني لا أشاطرهم شعورهم بعدم الارتياح حيال النمو عندما كنت أدير شؤون قسم الأبحاث في المصرف الدولي، كانت أكثر أوراق العمل إثارةً للجدل، والخلاف تلك التي كانت تحت عنوان: «النمو الجيد، وهو في مصلحة الفقراء». بعض المنظمات غير الحكومية كانت تكره هذا العنوان، وكانت المرة الوحيدة التي اتصل بي فيها رئيس المصرف الدولي جيم ولفنسون منذ خمس سنوات ليعرب عن اهتمامه بالموضوع. وبعدُ تبقى المشكلة المركزية التي يعانيها المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هي أنهم لم يحققوا نمواً. إن فشل عملية تحقيق النمو في هذه المجتمعات يجب أن يكون جوهر اهتمامنا. والقضاء على أسباب هذا الفشل هو جوهر التحدي الذي يعترض سبيل التنمية. ولجعل السياسات في دول العالم الغني أكثر دعماً للنمو في هذه المجتمعات نحتاج إلى قوة ضغط كبيرة، وكاملة من أولئك الذين يهتمون بفقراء العالم. وعليه، يجب على الناس المعنيين بهذا الأمر أن يلقوا نظرة أخرى على موضوع النمو.

إنني لا أجادل قطعاً في أننا يجب أن نبقى على الحياد حيال الكيفية التي ينمو بها اقتصاد بعينه. النمو في غينيا الاستوائية، على سبيل المثال، يعود

بالنفع على عدد قليل جداً من الناس. بيد أن هذا الوضع استثنائي، حيث إن النمو يفيد عادة الناس العاديين، إن الإفراط بالفشل في النمو من قبل المعنيين بالشأن التنموي قد أعرب عن نفسه عبر الصفات التي أضحت اليوم تجعل الإعاقة ملازمة النمو. في وثائق الخطط الإستراتيجية، ترد كلمة نمو في وقتنا الحالي ضمن سياق عبارة: «النمو الذي يمد الفقراء بأسباب الحياة». مع ذلك، فإن مشكلة المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر لا تكمن في كونهم استخدموا النموذج الخاطئ على صعيد النمو، بل في انعدام أي وجه من وجوه النمو عندهم. إن التشابك في النمو قد نسف على نحو غير متعمد التفكير الإستراتيجي الأصيل والحقيقي. أذكر أن أحد كبار خبراء الصناعة المصرفية في العالم قد طلب المشورة مني ذات مرة حيث كان قد استشير من قبل أحد أشد البلاد فقراً في العالم. كان يكافح من أجل الوقوف على دليل يؤكد أن إصلاح العمل المصرفي سوف يعود بالنفع المباشر على أشدّ الشرائح فقراً في ذلك البلد، لأنه استشعر، من دون توفير دليل، أنهم سوف يضربون بمشورته عرض الحائط. فمهما بلغت قوة الحجة في أن تصرفاً ما سوف يعزز عملية النمو فلن تحظى بأي تقدير. إن جعل عملية النمو تنطلق في أي من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر سوف تكون من الصعوبة بمكان من دون وجود عراقيل من هذا القبيل.

لا نستطيع إعداد سجل للفقر قبل أن تشرع بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر في إطلاق عملية النمو. ولن تنمو تلك البلاد بجعلها تحاكي نموذج كوبا. كوبا بلد يعاني الركود، وانخفاض الدخل.

إنها بلد تنادي بالمساواة بين بني البشر، وتوفر خدمات اجتماعية جيدة. هل محاكاة نموذج كوبا ستخلِّص البلاد الشديدة الفقر من مشكلاتها؟ أعتقد أن الغالبية الساحقة من الناس الذين يرزحون تحت خط الفقر وفيهم أولئك الذين يعيشون في كوبا سيرون في ذلك فشلاً مطَّرداً.

أرى أن التنمية يجب أن ترمي إلى زرع بذور الأمل في نفوس الناس العاديين؛ الأمل الذي يحملهم على الاعتقاد أن أطفالهم سوف يعيشون في مجتمع قادر على اللحاق بركب بقية شعوب العالم. أجهز على هذا الحلم ولسوف تجد أن الناس المعنيين بالنشاط لن يستخدموا طاقاتهم في تطوير مجتمعاتهم، بل سيستعملونها بغية الهروب من تلك المجتمعات، كما فعل مليون كوبي. اللحاق بالركب العالمي، وإدراكه هو موضوع متعلق بجعل النمو يزداد بصورة جوهرية في البلاد التي تعد الآن أشدّ فقراً. حقيقة أن الركود الاقتصادي كان سيد الموقف طوال هذا الوقت تنبئنا بأن معالجته باتت من الصعوبة بمكان. ماذا بوسعنا أن نفعل أكثر من مجرد الاهتمام؟

وراء القلب الذي لا رأس له: قبول الوضع بالغ التعقيد.

إن مشكلة المليار نسمة الذين يقبعون تحت خط الفقر هي مشكلة جدِّية. إلا أنها أقل جداً تثبيطاً للهمة من المشكلات الدراماتيكية التي تم التغلب عليها في القرن العشرين: الأمراض، والفاشية، والشيوعية. بيد أنها مشكلة بالغة التعقيد، شأنها في ذلك شأن معظم المشكلات الجدية. التغيير سوف يأتي من داخل مجتمعات المليار نسمة الذين

يرزحون تحت خط الفقر. لكن سياساتنا نحن يمكن أن تعزز فرص نجاح تلك الجهود، وإمكانية انطلاقها.

إننا بحاجة إلى سلسلة من الأدوات السياسية كي نشجع بلاد المليار نسمة الذين يعانون العيش تحت خط الفقر حتى تخطو خطوات على طريق التغيير. حتى يومنا هذا، ما زلنا نستخدم هذه الأدوات استخداماً سيئاً. لذلك أرى أنه يوجد مجال جيد لتحسين الأوضاع. إن التحدي الأساسي يكمن في أن هذه الأدوات السياسية تجسِّد مجموعة متنوعة، ومختلفة من الأقسام الإدارية الحكومية التي لا تنزع دوماً نحو التعاون. تقليدياً، تسند مهام التنمية إلى المؤسسات التي تُعنى بتقديم المساعدات، وهي غالباً ما تتذمر، وتشتكي من بطء الحصول على كل أمر حكومي تقريباً. وزارة الدفاع الأمريكية لن تقبل النصيحة من وكالة ذاك البلد فيما يتعلق بالتنمية العالمية. لن تصغي إدارة التجارة والصناعة البريطانية إلى إدارة التنمية الدولية. إن إعداد سياسة تنمية متماسكة تتطلّب ما يمكن تسميته: «مقاربة حكومية شاملة». بلوغ هذه المرتبة من التنسيق يتطلَّب من الشخصيات الكبيرة النافذة في الحكومة تركيزاً على المشكلة؛ ولأن النجاح على هذا الصعيد يعتمد على أكثر مما تفعله الولايات المتحدة، أو أي دولة أخرى بمفردها، لذلك فإن الأمر يتطلب عملاً تعاونياً، ومشتركاً بين مجموعة من الحكومات الرئيسة.

المنتدى الوحيد الذي يجمع بطريقة روتينية رؤساء حكومات الدول الرئيسة هو اجتماع الدول الثماني الكبرى. النظر في مشكلة المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو موضوع مثالي لمجموعة الدول

الثماني الكبرى. لكن ذلك يعني استخدام سلسلة كاملة من السياسات الممكنة، والذهاب إلى أبعد مما اندرج في جدول أعمال اجتماعات العام 2005؛ تلك الاجتماعات التي تمخّضت بتعهدات مضاعفة المساعدات. لقد عادت إفريقية لتندرج على جدول أعمال اجتماعات الدول الثماني الكبرى لعام 2007، في ألمانية. «إفريقية» يجب أن تبقى مدرجة في جداول أعمال مجموعة الثماني الكبرى على النحو الذي ينبغي إلى أن تتحرر بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بطريقة حاسمة، ونهائية من فخاخ التنمية.

هذا الكتاب يعرض جدول أعمالٍ لمجموعة الثماني الكبرى، مؤثراً وفاعلاً.

الجزء الثاني

الأفخاخ

الفصل الثاني

فخ الصراع

ثمة صراع في كل المجتمعات؛ إنه متأصل في صلب السياسة. المشكلة المختلفة جداً في بلدان المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هي ليست متعلقة بالصراع السياسي، بل بالأسلوب الذي يتخذه. بعضها يتخذ أسلوب تحديات داخلية عنيفة تتعرض لها الحكومة. أحياناً، يطول أمد أعمال العنف، حرب أهلية؛ أحياناً ينتهي كل شيء بسرعة، وعلى نحو مفاجئ بانقلاب يطيح بالحكم. هذان النموذجان من الصراع السياسي مكلفان، وقابلان للتجدد، وقادران على إسقاط البلاد في فخ الفقر.

الحرب الأهلية:

73% من شعوب مجتمعات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر خَبروا منذ عهد قريب حرباً أهلية، وبعضهم ما زال يعيش فصولاً منها. كثير من البلاد الأخرى خاضت حروباً أهلية في وقت من الأوقات. الولايات المتحدة كابدت حرباً من هذا القبيل في القرن التاسع عشر. روسية عانت حرباً مماثلة مطلع القرن العشرين. وبريطانية عاشت فصول حرب أهلية في القرن السابع عشر. ولكن كما تبين هذه الأمثلة لم تكن الحروب

فخاخاً بالضرورة. فالحروب الأهلية البريطانية، والروسية، والأمريكية كانت مروعة وشنيعة، بيد أنها انطفأت بسرعة نسبياً، ولم تُعِد نشاطها، إلا أن فرص تحول الحروب الأهلية في البلاد ذات الدخل المنخفض إلى فخاخ هي أكبر كثيراً. اكتشفت هذا الأمر وأنا أعمل مع آنكي هويفلر، الشابة التي كنت مشرفاً على أبحاثها التي أعدتها لنيل درجة الدكتوراه، وهي الآن زميلة لي. إن الأطروحة التي نالت آنكي لأجلها درجة الدكتوراه كانت عن موارد النمو؛ الموضوع الدارج حينذاك في مضمار الدراسات الاقتصادية. أحد العوامل المعروفة التي تعيق النمو، وتعترض سبيله هو الحرب. بينما كنت أفكر ملياً في عمل آنكي تملكني الدهَش حين وجدت أن من الماتع عكس اتجاه المسألة: فبدلاً من تفسير هل كان ممكناً لبلد ما أن ينمو بوتيرة أسرع، أو أبطأ تبعاً لكونه في حالة حرب، أو في وضع سلمي، نستطيع أن نبحث هل إذا كان الميل للحرب قابلاً للتفسير استناداً إلى الاختلافات في النمو.

أسباب الحرب الأهلية:

إذاً، ما الذي يسبب نشوب حرب أهلية؟ الحركات المتمردة، والثورية نفسها تبرر أفعالها بالاستناد إلى قائمة من المظالم: القمع، والإقصاء، والتهميش، والاستغلال. الأكاديميون الذين تحركهم دوافع سياسية يمارسون هواياتهم التي يحاولون توفير الدعم اللازم لها، والمتمثلة بإلباس المتمردين أثواب الأبطال. أنا أرتاب في منطق المَظْلَمةِ، وأعتقد أنها تخبئ خلفها مصالح ذاتية. يعد تحديد أسباب الحرب الأهلية مسألة صعبة: لا يستطيع المؤرخون أن يتفقوا على الأسباب التي أدت إلى اندلاع الحرب العالمية الأولى. لكل حرب كثير من طبقات السببية التعليلية: شخصيات،

وأحقاد، وأخطاء. مقاربتنا تهدف إلى محاولة تفسير الحرب الأهلية بأسلوب إحصائي بالنظر إلى سلسلة من الأسباب المحتملة: الاجتماعية منها، والسياسية، والجغرافية، والاقتصادية.

الخطوة الأولى، والأكثر قدرة على الحسم في أي بحث إحصائي تتمثل بالحصول على قاعدة بيانات مُرْضِيةٍ. وجدنا ضالتنا المنشودة، والمتمثلة بقائمة من أسماء الحروب الأهلية في جامعة ميتشغان. ظلت هذه الجامعة المركز الرائد في العالم الذي يقدم بيانات، وقواعد معلومات عن قضايا سياسية من هذا القبيل. إن تعريف جامعة ميتشغان للحرب الأهلية هو: صراع داخلي ينتج عنه سقوط ألف ضحية على الأقل، تمثل فيها نسبة الضحايا لكل فريق من فريقي الصراع 5% على الأقل من مجموع عدد الضحايا (إحدى ميزات استخدام معيار مستنبط من قبل باحث آخر هي أن النتائج التي تتوصل إليها لا يمكن أن تكون مَشُوبَةً بإغراء تطويع التعريفات بحيث تؤدي بك إلى الحصول على النتائج التي ترجوها). بينما يعد الرقم 1000 الذي يمثل عدد الضحايا في حرب أهلية عدداً اعتباطياً، فإن المسألة المتمثلة برسم خط هي أنه يوجد فارق كبير بين أعمال العنف العرقية والطائفية ذات المستوى المنخفض التي يقتل فيها، لنقل، خمسون شخصاً، وبين حرب يقتل فيها الآلاف. بعد ذلك قمنا بعقد مقاربة عن طريق الربط بين هذه القائمة من أسماء الحروب الأهلية، وبين كم هائل من قاعدة بيانات معلومات متعلقة بالاقتصاد الاجتماعي، بلداً بلداً، وسنةً سنةً بهدف تحديد العوامل التي تؤثر في احتمال نشوب حرب أهلية في بلد معين في السنوات الخمس القادمة.

أثبت عملنا أن هذه المسائل مثيرة للجدل والخلاف؛ من جهة لأن المهتمين بدراسة الصراع دراسة أكاديمية يميلون إلى الانطلاق من دوافع سياسية، ومن موقع التعاطف مع المظالم القاسية التي تعلن عنها حركات التمرد المختلفة التي تتبنى مقاييس متطرفة في معارضة الحكومات التي يمكن أن تكون فعلاً كريهة، ومتردية أخلاقياً. فيما يتعلق بأكاديميين من هذا القبيل، تعد فكرة البحث والاستقصاء الإحصائيين التي تسعى لتبيان هل ثمة علاقة بين المقاييس الموضوعية، وبين النزوع إلى التمرد كونه ضرباً من الشتيمة والإسفاف إلى حد ما؛ لأنهم يعرفون أنه يوجد علاقة بين الأمرين. اعتدنا على تأجيج اللهب كلما اقتضى الأمر: فقد جعلنا «الجشع والمظلمة» عنواناً لإحدى أوراق العمل التي أعددناها و «الاستفادة من الحرب» عنواناً لأخرى، وفي هذا إشارة إلى أن دوافع التمرد ليست أكثر نبلاً من دوافع الحكومات التي يستهدفها؛ وهذا أمر يمكن تصوُّره بسهولة. لدى ذوي الاحتراف الأكاديمي الذي يهدف إلى الوصول إلى نتائج أقل تسييساً، أُخذ عملنا مأخذ الجد، ونُشِرَ على نطاق واسع، وجرت الإشارة إليه. لقد وصلنا إلى عالم السياسة؛ إذ دعيت إلى إلقاء كلمة أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة، وأذيعت الكلمة عبر وسائل الإعلام، ولاقت اهتماماً مميزاً.

طُلب إلينا أيضاً أن نستخدم نموذجنا الذي أعددناه للتنبؤ بإمكانية وقوع الحروب الأهلية القادمة. لقد كان واضحاً أن وكالة المخابرات المركزية الأمريكية أبدت اهتماماً بالموضوع. بيد أننا لم ننحدر إلى ذاك الدَرْك من الغباء، والسذاجة؛ إذ من المحتمل أن تستخدم تنبؤاتنا كوسائل بغية تدمير البلاد التي أرجو أن أقدم لها يد العون. يمكن أن تصبح تنبؤاتنا، أيضاً،

ذاتية الإنجاز. لا يمكن أساساً استخدام النموذج الذي أعددناه من أجل التنبؤ. يمكنه أن يخبرك بطريقة نموذجية عن العوامل البنيوية التي تمثِّل القاعدة الأساسية للنزوع نحو حرب أهلية، وما يكون أحياناً أكثر إمتاعاً هو ما يبدو أنه ليس شديد الأهمية. من هذا المنطلق، تستطيع أن تحدد نوعية البلدان المرشحة أكثر من غيرها لدخول دائرة الخطر. لكن ليس باستطاعة نموذجنا أن يخبرك هل ستشهد سيراليون حرباً أهلية أخرى في العام القادم. فالأمر يعتمد على كم هائل من الأحداث التي يمكن أن تقع على المدى القريب.

إن الرابطة الأولى التي استطعنا رصدها كانت بين خطر نشوب الحرب وبين مستوى الدخل الأولي. إن خطر نشوب حرب أهلية إنما يكون عالياً جداً في البلدان ذات الدخل المنخفض. إن جعلت الدخل الأولي لبلد ما ينخفض إلى النصف، فأنت تضاعف خطر نشوب حرب أهلية. قد يسأل سائل: هل خلطنا الأوراق بين الأسباب ومسبِّباتها؟ هل الحرب هي التي تؤدي إلى إفقار بلد بعينه، أم أن الفقر هو الذي يؤدي به إلى النزوع نحو الحرب؟ في الواقع، كلا الأمرين متزامنان، ويؤدي أحدهما إلى الآخر. فبينما تؤدي الحرب إلى تدهور الدخل، فإن انخفاض الدخل يزيد في الحقيقة من خطر اندلاع حرب أهلية. إن أوضح دليل على ذلك يمكن استبيانه عبر التأمل فيما حدث إبَّان الحقبة الاستعمارية حيث عاش كثير من البلدان عقوداً من السلام المفروض بالقوة. التزامن الوثيق، والكبير لزوال الاستعمار عن كثير من البلاد ذات مستويات الدخل المختلفة جداً، والمتباينة يوفر اختباراً طبيعياً لتأثير الدخل في الحرب الأهلية.

العلاقة بين الدخل المنخفض والحرب الأهلية يمكن أن تبدو جليةً، فإن كنت تقرأ الصحف ستجد أن البلاد التي تشهد صراعات هي أكثر البلاد التي يحتمل أن تكون فقيرة. لكن لم يَبْنِ كل مُنظري الحرب الأهلية نظرياتهم استناداً إلى معلومات ناتجة عن تجارب علمية. إن معظم علماء الاجتماع وأخص بالذكر منهم أكثرهم انطلاقاً من دوافع سياسية يعرفون ما يريدون أن يروه في حرب أهلية معينة، ويرونه كما يريدون على نحو وافٍ.

ما الأمر الآخر الذي يجعل بلداً معيناً يجنح إلى إشعال فتيل حرب أهلية؟ حسناً، النمو البطيء، أو ما هو أسوأ من ذلك، الركود الاقتصادي، أو تدهور الاقتصاد. إن بلداً يعاني انخفاض دخل قياسياً يواجه نشوب حرب أهلية كل خمس سنوات بنسبة 14% على وجه التقريب. وكل نقطة مئوية واحدة تضاف إلى نسبة النمو تقلل من احتمال نشوب حرب أهلية بنسبة 1%. لذلك، إذا بلغ النمو السنوي في بلد ما نسبة 3% فإن خطر نشوب الحرب الأهلية فيه ينخفض من 14% إلى 11%، فإذا تراجع النمو الاقتصادي فيه بنسبة 3% فإن احتمال نشوب الحرب الأهلية يصعد إلى 16%. فيما يتعلق بهذه النقطة، قد يسأل سائل، أيضاً، هل قلبنا مبدأ السببية رأساً على عقب: ألا يمكن أن تكون الحرب الأهلية هي السبب في تدهور الاقتصاد؟ عندما تلوح في الأفق نذر حرب أهلية يفر المستثمرون، ويتدهور الاقتصاد. تبدو الأمور وكأن الحرب هي التي تؤدي إلى تدهور الاقتصاد. يمكن التعامل مع هذا الاعتراض عبر النظر إلى عامل يؤثر في النمو، لكن ليس له صلة مباشرة بالحرب الأهلية، ورؤية هل النتائج

المترتبة عليه تقلل من احتمالات نشوب حرب أهلية، أو تعززها. في البلاد ذات الدخل المنخفض، نجد أن الصدمات الناتجة عن هطل الأمطار (الهطل الغزير أو الهطل الشحيح) تؤثر في النمو الاقتصادي، ولكن لا تؤثر على نحو مباشر في خطر نشوب حرب أهلية؛ أي إن المتمردين المحتملين لا يقولون: «السماء تمطر؛ فلنوقف التمرد». إن تأثيرات صدمات هطل المطر لا يكتنفها أي غموض: فهي لا تؤثر على نحو مباشر في نشوب حرب أهلية، إنما تزيدإلى حد بعيد احتمال نشوبها.

إن كان الدخل المنخفض، والنمو البطيء يجعلان بلداً بعينه نزّاعاً إلى إشعال فتيل حرب أهلية، فإن المنطق يدفعنا إلى الرغبة في معرفة السبب. ثمة تفسيرات كثيرة محتملة في هذا المضمار. أنا أعتقد أن جزءاً من السبب على الأقل يكمن في أن الدخل المنخفض يؤدي إلى الفقر، والنمو المنخفض يعني اليأس. الشباب الذين يعدون المدد يعزز جيوش المتمردين، يمنحهم التمرد فرصة ضئيلة كي يتحولوا من فقراء إلى أغنياء. في العام 2002، خططت عصابة صغيرة العدد من المتمردين لاختطاف بعض السائحين الأجانب في الفيليبين. كان بين المختطفين امرأة فرنسية شرحت بعد تحررها كيفية تدوينها مطالبهم بغية عرضها على السلطات. سألتهم: «ماذا تريدون مني أن أكتب؟» ما أرادوه هو: «مليون دولار أمريكي مقابل إطلاق سراح كل سائح». دوّنت طلبهم، ثم سألتهم: «هل من شيء آخر؟» ساد صمت طويل تمخض بفكرة سياسية: «صرف عمدة جولو من الخدمة». والمطلب الأخير: «ساعتا يد لسائقين». تلكم كانت قائمة المظالم «المبرّرة كلياً» من تلك المجموعة الخاصة من

المتحررين. إن اختطاف السائحين كان مجرد ضرورة مؤسفة، ومشؤومة لتحقيق عدالة اجتماعية. على أي حال، رفضت الولايات المتحدة دفع فدية لقاء تحرير الرهينة الأمريكية، بيد أن الحكومات الأوروبية دفعت. وقد كان معمر القذافي الرئيس الليبي وسيطاً في عملية إطلاق سراح المخطوفين. تدفقت على الحال موجة كبيرة من الشباب الذين أعلنوا عن رغباتهم في الانضمام إلى المتمردين. هذا النوع من تجنيد المتطوعين والتحاقهم بمجموعة متمردة يشبه إلى حد ما التحاق المجندين بعصابات المخدرات في الولايات المتحدة. ثمة دراسة حديثة مشهورة أُجريت على عصابة مخدرات من شيكاغو توصلت إلى أن الشباب كانوا منجذبين إلى العصابة، والعمل معها دون مقابل عملياً لأنه يوجد لديهم فرصة ضئيلة للحصول على أموال طائلة إن هم خططوا لاعتلاء سلم العصابة الهرمي بطريقة تدريجية.

فوق كل ذلك، إذا كان الاقتصاد ضعيفاً، فمن المرجح أن تكون الدولة ضعيفة أيضاً. وعليه، لا يكون التمردأمراً صعباً. ثمة قائد تمرد يدعى لورنت كابيلا، كان يمشي بين قواته عبر زائير عازماً على الاستيلاء على مقاليد الحكم في تلك الدولة. أخبر صحفياً أن التمرد في زائير أمر سهل: كل ما تحتاجه لذلك هو مبلغ عشرة آلاف دولار أمريكي وهاتف يعمل عبر الأقمار الصناعية. في حين أنه لا يخفى على أحد ما في هذا الكلام من مبالغة شعرية خيالية، استمر الرجل في تفسير الحالة: إن جميع الناس في زائير فقراء إلى درجة أنك تستطيع أن تستأجر لنفسك جيشاً صغير العدد لقاء مبلغ عشرة آلاف دولار أمريكي.

وماذا عن هاتف الأقمار الصناعية؟ حسناً، هذا يأخذنا إلى عامل المخاطرة النهائي، والثالث في الحرب الأهلية: إلى منابع الثروات الطبيعية.

التعويل على صادرات المواد الخام من نفط، وماس، وما إلى ذلك يزيد فعلياً من خطر نشوب حرب أهلية. لهذا السبب كان كابيلا بحاجة إلى هاتف يعمل بواسطة الأقمار الصناعية: كي يعقد صفقات مع شركات استخراج الثروات من مكامنها. أفادت التقارير أنه بمجرد وصوله إلى كنشاسا، أبرم صفقات بقيمة 500 مليون دولار أمريكي. ثمة حالات عديدة دفعت فيها شركات عالمية أموالاً طائلةً مقدماً لتمويل حركات تمرد لقاء حصولها على امتيازات، وحقوق في الثروات الطبيعية في حال نجاح التمرد، وانتصاره. بتلك الطريقة استولى دنيس ساسو - نعوسو الرئيس الحالي لجمهورية الكونغو على السلطة (يجب عدم الخلط بين هذه الجمهورية وبين جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ زائير سابقاً). فالثروات الطبيعية تساعد، في تمويل الصراع، وفي بعض الأحيان تساعد في تحفيزه. أحد الأمثلة على ذلك هو «ماسات الصراع». تعرِّف الأمم المتحدة ماسات الصراع بأنها «الماسات الموجودة في مناطق خاضعة لسيطرة قوات، وأفرقاء مناوئين لحكومات شرعية، ومعترف بها دولياً، وبأنها تستخدم لتمويل الأعمال العسكرية المناوئة لتلك الحكومات». إن تسليط الضوء على المشكلة من قبل منظمة عالمية غير حكومية قد آتى أُكلَه، فبعد سنوات من إنكار وجود مشكلة، أحدث دوبيرز أكبر منتج للماس في العالم تغييرات مذهلة قطعت شوطاً بعيداً في توجيه المشكلة، وحولت الشركة إلى مؤسسة ذات هدف مشترك.

إذاً، الدخل المنخفض، والنمو البطيء، والتعويل على الثروات الطبيعية؛ كل ذلك يجعل بلداً بذاته نَزَّاعاً إلى إشعال فتيل حرب أهلية. لكن هل هذه الأمور هي الأسباب الحقيقية الكامنة خلف إشعال الحرب الأهلية؟ أسمع كثيراً عبارة «القضايا المتجذِّرة». تذاع هذه العبارة في كثير من المؤتمرات التي تعقد لمناقشة موضوع الصراع، وأكون مدعواً لحضورها. المدهش في الأمر أن القضية المتجذرة الافتراضية تصبح قضية يمكن التنبؤ بها إن أنت عرفت الموضوع الذي يستميل المتحدث، ويستهويه. فإن كان أحدهم معنياً بقضايا انعدام التكافؤ فإنه يتخيل أن هذا الأمر هو ما يحرّك المتمردين، وهو ما يعنيهم. وإن كان آخر مهتماً في بقضايا الحقوق السياسية بقوة فلسوف تجده يفترض أن هدف المتمردين هو تحقيق الديمقراطية. أما إن كان أجداد شخص ثالث قد فروا من بلادهم هاربين من نظام حكم استبدادي فإن ذاك الشخص يتخيل أن أحفاد أولئك الذين لم يهاجروا من بلادهم ما زالوا يعانون القمع، والاستبداد بالطريقة ذاتها التي كانت قد حدثت ذات مرة كما نما إلى علمهم عبر قصص الذاكرة الشعبية. في معرض الاستجابة الجزئية، تدرج المجموعات المتمردة مقالات تضمنها مظالم تغذي اهتماماتها. ويعد هذا بمنزلة دعوة إلى زملائهم المسافرين ليتخيلوا أنفسهم وقد لبسوا أحزمة مليئة بالرصاص، وكمنوا وراء حواجز، ومتاريس. إنك لسوء الحظ لا تستطيع ببساطة أن تثق بمقالاتهم المدبجة التي تحكي عن همهم في تحقيق العدالة الاجتماعية: ماذا تتوقع منهم أن يقولوا غير ذلك؟

إن التبرعات التي تجمع من أبناء تجمعات الشتات تعد موارد التمويل الرئيسة لحركات التمرد. لقد تعلم المتمردون كيف يديرون شؤون علاقاتهم

العامة. لقد استقطب الجيش الجمهوري الإيرلندي أموال الأمريكيين من أصل إيرلندي. ليس هذا فحسب، بل من الواضح أن بعض البنادق التي يستخدمها الجيش الجمهوري الإيرلندي قد حصل عليها من إدارة شرطة ولاية بوسطن (إلا أن هجمات 11 أيلول قد أوقفت تدفق الأسلحة تلك إلى إيرلندة عندما أدرك الأمريكيون المعنى الحقيقي للإرهاب). نمور التاميل حصلوا على أموال من أبناء جلدتهم الذين يعيشون في كندة. إن القنبلة التي قتلت أو جرحت أكثر من 1400 إنسان في كولمبو؛ عاصمة سيريلنكة العام 1996، تم تحويل ثمنها من حساب في مصرف كندي. لقد مول الألبان عبر الاتحاد الأوروبي جيش تحرير كوسوفو؛ وهو جماعة اعتقد بعض الساسة الأوروبيين خطأً أنها حركة سياسية محترمة إلى أن أتيحت لتلك المجموعة الفرصة لارتكاب جرائم. أفضل حركات الشتات تنظيماً بين كل الحركات هي جبهة التحرير الشعبية الإريتيرية. لقد مولت حركة الشتات الحرب على مدى ثلاثين عاماً إلى أن تحقق لهم النصر العام 1992. إريتيرية الآن بلد مستقل. لكن هل حققت الحرب الحرية للشعب الإريتيري حقاً؟ في شهر أيلول من العام 2001، وبعد خوض غمار حرب لا ضرورة لها مع إثيوبية، كتب نصف أعضاء الحكومة الإريتيرية رسالة وجّهوها إلى الرئيس إساياس أفوركي طالبوه فيها أن يعيد النظر في أسلوب الحكومة الأوتوقراطي الذي يستند إلى حكم الفرد المستبد المطلق. لقد فكر في الموضوع، فزج بهم جميعاً في السجن. ثم أسس، بعد ذلك، نظام التجنيد الإلزامي للشباب الإريتيري. لقد سرحت إثيوبية جيشها، بيد أن إريتيرية لم تفعل. يمكن أن تستمر خدمة الشباب الإريتيري في الجيش ما اقتضى الأمر حماية الرئيس من معارضيه، تماماً كما يقتضي الأمر

حماية وطنهم من إثيوبية. غادر كثير من الإريتيريين الشباب بلدهم. وأنا أكتب هذه السطور، تعد الحكومة الإريتيرية العدة لطرد مراقبي السلام الدوليين مما يعزز فرضية استعدادها لمعاودة شن الحرب من جديد. هل يستحق هذا التحرير قضاء ثلاثين عاماً في حرب أهلية حقاً؟ أحد المفاعيل الجانبية لهذه الحرب أنها حالت بين إثيوبية وبين وصولها إلى البحر (انتظر إلى الفصل الرابع كي تعرف ما هو تأثير ذلك).

قد تكون على استعداد لتقبل فكرة أن حركات التمرد تبلي بلاءً حسناً على صعيد العلاقات العامة، وفي حقل استخدام المظالم بوصفها سلاحاً. لكنك تعتقد، بالتأكيد، أنه يجب أن تبنى مظالمهم على أساس جيد، ومتين. أحياناً، يكون الأمر على هذا المنوال لأن الحكومات تكون رهيبة، وفظيعة حقاً. لكن هل يؤجج تأسيس المظالم تأسيساً متيناً، بوجه عام، نار التمرد حقاً؟ الدليل على ذلك أضعف جداً مما تعتقد. دعونا نتحدث عن قمع الحقوق السياسية. لقد درس علماء السياسة هذا النوع من السلوك دراسة تعتمد على القياس، سنة سنة، وحكومة فأخرى. لا يوجد علاقة جوهرية بين القمع السياسي، وخطر نشوب حرب أهلية. لنأخذ التمييز السياسي، أو الاقتصادي الممارس على أقلية عرقية. لقد أجرى كل من جيم فيرون، وديفد لاتين، وهما اثنان من علماء السياسة من جامعة ستانفورد، دراسة تعتمد على المقاييس لأكثر من مئتي أقلية عرقية حول العالم. فتوصلا إلى أنه ليس ثمة علاقة بين أن تكون جماعة بعينها مقموعة سياسياً، وبين خطر نشوب حرب أهلية. فمن المحتمل أن تتمرد الأقليات العرقية سواء أَمُورِسَ التمييز عليها أم لم يمارس. ثم إنهما لم يرصدا احتمال وجود خطر نشوب حرب أهلية بسبب الكراهية التي تنشأ بين الجماعات

المختلطة. بحثت مع آنكي في تأثيرات تفاوت الدخل، ففوجئنا بعدم وجود علاقة على هذا الصعيد. كما بحثنا في التاريخ الاستعماري لكل بلد، فلم نستطع أن نجد رابطة بين الخطر الناجم عن حرب أهلية، وبين البلد التي كانت تمثّل القوة الاستعمارية فيه، أو بين ذاك الخطر، وبين المدة التي قضاها ذاك البلد بعد أن تخلص من الاستعمار. لقد بدأت أشك في الحقيقة التي يبدو أنها لا تقبل الجدل، والمتمثلة بأن للصراعات الحالية جذوراً تاريخية. طبعاً، حيث تجد صراعاً اليوم فلك أن تقرر أن ثمة صراعاً كان قد نشب في ذاك المكان في الماضي السحيق؛ وأن للمسهمين فيه اليوم باعاً طويلاً في تأجيج ناره، وأن القائد المتمرد قد يواجه متاعب غالباً بسبب احتكامه إلى الماضي. هذا لا يعني أن الصراع الناشب اليوم هو نتيجة لصراع الماضي، ولا يعني على أي حال أن التاريخ جعلنا حبيسي الصراع. إن معظم الأماكن التي تنعم بالسلام اليوم سبق لها أن خاضت حروباً أهلية في وقت من الأوقات. لقد خدمت بعض الظروف الاقتصادية حثالة من السياسيين الذين بنوا نجاحاتهم على الكراهية.

لا أريد أن أذهب بعيداً جداً في هذا الاتجاه، ثم إنني لست راغباً، بالتأكيد، في الصفح عن الحكومات التي مارست أنماطاً من التمييز، أو القمع. ينبغي إعادة تقويم المظالم لمعرفة هل تحرض على التمرد أم لا؛ الأمر الذي لم يتحقق إلى الآن. بيد أن الأمر المحزن فيما يبدو هو أن المظالم كثيرة الشيوع. يتوافر للمتمردين عادة أمر ما يشتكون منه. فإن لم يكن هذا الأمر متاحاً لهم فسوف يخترعونه. المحرومون من حقوقهم حقاً لا يكون في معظم الأحوال في موقع يمكّنهم من التمرد. إنهم يعانون بصمت؛ وهذا كل ما يفعلونه. إن أسوأ حالة تمييز عرقي يمكن أن أفكر

فيها بسبب تقليب صفحات التاريخ هي تلك التي أعقبت الغزو النورماندي لإنكلترة. النورمانديون هم عصابة صغيرة من الفايكينغ القراصنة الناطقين بالفرنسية، قتلت النخبةَ الإنكليزية، واستولت على كل الأرض، وأخضعت 98% من السكان الأصليين لعبودية دامت قرنين من الزمن. في تلك الحقبة نشبت حروب أهلية كثيرة. لم تكن واحدة منها تمرداً من قبل العبيد الإنكليز على أسيادهم النورمانديين. كل الحروب الأهلية كانت تخوضها مجموعات من البارونات النورمانديين بعضها ضد بعض سعياً وراء انتزاع موارد إضافية.

إن المظلمة الفظيعة لمجموعة متمردة هي تلك المتعلقة بالعمل، والتجارة. بيد أننا نستطيع بين حين وآخر أن ندرس تمرداً بعينه دراسة تحليلية كي تتضح الصورة. في فيجي، على سبيل المثال، غيرت الهجرة الهندية إليها معادلة التوازن السكاني. وشيئاً فشيئاً أضحى الهنود، الأكثر غنى، والأفضل ثقافةً وتعلماً، أغلبية صغيرة؛ فانتخبوا العام 1999 هندياً عرقياً يدعى ماهندرا تشودري ليصبح رئيساً للوزراء - فيجي هي البلد الرئيس الأول المصدِّر لأخشاب الماهوغاني على مستوى العالم. بعد استلام حكومة تشودري زمام السلطة بوقت قصير، قررت وضع مزارع الماهوغاني التابعة للدولة تحت إشراف إدارة دولية. كان بين مقدمي عروض الإشراف على المزارع: مؤسسة تنمية الكومنولث؛ وهي منظمة دولية بريطانية غير ربحية ولها خبرة عظيمة بالعمل في البلدان النامية، وشركة أمريكية خاصة. ومن الطبيعي أن يستعين كل من العارضين بخدمات رجال أعمال محليين لدعم عرضيهما. وفي جو من المنافسة الشديدة، منحت الحكومة العقد لمؤسسة

تنمية الكومنولث. بعد مضي شهر على ذلك، بدأ جورج سبيت -وهو قائد متمرد من سكان فيجي الأصليين- كفاحاً مسلَّحاً ضد الحكومة الجديدة تحت شعار «فيجي للفيجيين»؛ ذاك الشعار الذي كان صرخة عاطفية مدوّية حشدت الجماهير خلفه. جورج سبيت هذا هو رجل الأعمال الفيجي ذاته الذي سبق له أن عمل مستشاراً للشركة الأمريكية. تُرى هل كانت العدالة الاجتماعية هي الباعث الوحيد الذي جعل جورج سبيت يتبنى العمل المسلح؟ أظن لو أنه رفع شعار «امنحوا الماهوغاني للأمريكيين» لأفقده ذلك كثيراً من الدفع في كفاحه نيابة عن المضطهدين.

ما قولكم في سيراليون؟ إنه بلد فقير، وبائس، ومثير للشفقة يحتل المرتبة الدنيا على مؤشر التنمية البشرية (وهو مؤشر مزيج من متوسط الأعمار المتوقعة، والأمية، والدخل)، ولدى سكانه بكل تأكيدكثير من أسباب التظلّم. القائد المتمرد فوديه سانكوه أضحى قاب قوسين أو أدنى من السيطرة على الكنز المتمثل بالاستيلاء على السلطة. كانت قواته شديدة القوة قياساً بالقوات الحكومية؛ لذلك عرض عليه عرض سخي جداً لدرجة مدهشة لتسوية الصراع مع الحكومة يتضمن تعيينه نائباً للرئيس. الجدير بالملاحظة أن سانكوه رفض العرض؛ فليس ما يريده هو أن يشغل ثاني أكثر المناصب أهمية في حكومة البلد. لقد أعلن عن مطلبه بوضوح كامل: إنه يريد أن يكون المفوض المسؤول عن إدارة شؤون منح حقوق الامتياز لاستخراج الماس؛ الأمر الذي يدرّ أموالاً طائلةً. إن تمرد سانكوه لم يكن ذاك النوع من الكفاح المسلح البطولي. إن الجنود

المفضلين لديه هم مدمنو المخدرات من المراهقين الذين يسهل قيادهم؛ أولئك الذين لا يعرفون رادعاً أخلاقياً. كانت إستراتيجيتهم المفضَّلة إرهاب السكان المدنيين، وترويعهم؛ ومن ذلك قطع أيدي القرويين، وأقدامهم؛ حتى الأطفال منهم.

لننتقل إلى وهم آخر: إن كل الحرب العرقية تستند إلى صراع عرقي. يمكن أن يبدو هذا الكلام ذاتي الدليل إن كنت تعتمد في حكمك على روايات الصحف. لقد انتهيت إلى التشكيك في هذا المنطق. معظم مجتمعات الأرض التي تعيش حالة من السلام والوئام الآن يعيش فيها أكثر من مجموعة عرقية واحدة، وأحد البلاد القليلة ذات الدخل المتدني، التي لا يوجد فيها أكثر من عرق، بل فيها نقاء عرقي هو الصومال. لقد شهد هذا البلد حرباً أهلية دامية؛ تبعها انهيار حكومي شامل، ودائم. إحصائياً، لا يوجد دليل يُعْتَدُّ به على أن ثمة علاقة قائمة بين الاختلاف العرقي، والنزوع نحو الحرب الأهلية. لقد رصدنا بعض التأثير: للمجتمعات التي تتوافر فيها مجموعة كبيرة بما يكفي لتأليف أغلبية سكانية، لكن في الوقت ذاته المجموعات الأخرى لها أهميتها أيضاً، ما ندعوه «الهيمنة العرقية» يكون احتمال الخطر فيها في الواقع أكبر. ثمة مثالان على ذلك: رواندا وبوروندي، اللتان عملتا على إطالة أمد صراع دموي شامل، وضخم بين قبائل الهوتو والتوتسي، هنالك العراق أيضاً، حيث البلد مقسَّمة بين سنة، وشيعة، وأكراد. ربما تلقي المجموعة التي تمثّل أغلبية في مناطق كتلك بثقلها حولها، أو ربما تدرك المجموعات التي تمثّل أقليات أنها لا تستطيع

أن تثق بحكم الأكثرية، ولا أن تعول عليه في تأمين الحماية لها، لذلك نجدها تحاول تحقيق شيء من الهيمنة كي تُحجِّم سيطرة الأغلبية. لكن هذا التأثير ليس ضخماً، ومعظم المجتمعات التي تصنف ضمن مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر الشديدة الاختلاف، والتنوع متى تعلق الأمر بهيمنة مجموعة واحدة على المجتمع. قد لا يحب الناس المنحدرون من مجموعات عرقية مختلفة بعضهم بعضاً، وقد يثور بينهم صخب، وضجيج مشوب باتهامات متبادلة. لكنّ ثمة بون شاسع بين انعدام الحب بين الأعراق المختلطة، وبين الحرب الأهلية.

ما هو الأمر الآخر الذي يجعل بلداً بذاته يميل إلى خوض غمار حرب أهلية؟ قد تكون الجغرافية على جانب من الأهمية المحدودة. فالبلد الشاسع الممتد، الذي يتناثر سكانه في أطرافه مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية (التي كان اسمها سابقاً زائير) قد يكون مهيأً لذلك. أو البلد الذي تكثر فيه التضاريس الجبلية، وتتنوع مثل نيبال هو أكثر قرباً من خطر نشوب حرب أهلية من بلد منبسط، حيث الأماكن الصغيرة المأهولة بالسكان على نحو كثيف، ربما يعود السبب إلى أن جيوش المتمردين يجدون في مثل تلك الأماكن مجالات مناسبة لتكوين الجيوش، وللاختباء.

لماذا تدوم الحروب الأهلية طويلاً؟

إن الأمر يتعلق إلى حد كبير بأسباب نشوب الحرب الأهلية. ماذا يحدث فور اندلاع القتال في الحرب الأهلية؟ قد يبدو أن السؤال الأكثر أهمية: ما الذي يقرر زمن توقف الصراع؟ ليس سهلاً دوماً حسم الأمور،

وإيقاف القتال؛ غالباً ما يتوقف هذا النوع من الصراعات توقفاً مؤقتاً ثم يعاود نشاطه من جديد لاحقاً. هل يجب علينا في مثل هذه الحال أن ننظر إلى الأمر على أننا إزاء حرب أهلية واحدة مستمرة، أم أننا إزاء حربين يتوسطهما سلام هش لا يقوى على الصمود؟ لا يوجد إجابة صحيحة. إنها مسألة إطلاق حكم. وهذه الأحكام ستؤثر في النتائج. استخدمنا من جديد معيار الآخرين كي نطلق أحكامنا وذلك لكي نجنب المعلومات، والنتائج التي نتوصل إليها التأثر بانحيازنا إلى أفكارنا نحن.

مرة أخرى، للدخل المنخفض دوره المهم. فكلما كان دخل بلد بعينه متدنياً في مستهل اندلاع الصراع، كان ذلك أدعى إلى إطالة أمد الصراع. تميل الحروب إلى الاستمرار مدةً أطول إن زادت قيمة منتجات البلد القابلة للتصدير؛ ربما يصبح في مثل هذه الحالات أمر تمويل الحرب أسهل منالاً. الحرب التي اعتمدت في تمويلها على الثروات الطبيعية بطريقة مطلقة كانت تلك التي شهدتها أنغولا. فمجموعة التمرد المسماة: الاتحاد الوطني من أجل استقلال أنغولا الكامل مولت الحرب من الماس، في حين أن الجانب الحكومي: «الحركة الشعبية لتحرير أنغولا» كان قد مول الحرب من النفط. كان مسار الحرب يتأثر على نحو واسع بسعر النفط نسبة إلى سعر الماس. قائد الاتحاد الوطني من أجل استقلال أنغولا الكامل كثَّف الضغط على خصومه، وجعله أكثر حدة عندما ارتفعت أسعار الماس فزاد دخله منها، في حين كانت أسعار النفط منخفضة. لقد بدأ يسوء أداؤه، ويحبط عمله عندما ارتفعت أسعار النفط ارتفاعاً كبيراً

وبدأ جهد دولي يضيِّق الخناق عليه عبر سد المنافذ بينه وبين أسواق الماس العالمية. ولكن قصة الجهد العالمي يجب أن تنتظر إلى أن يحين وقت الحديث عنها في الجزء الرابع من هذا الكتاب.

الحروب الأهلية تدوم أزمنة طويلة. إن متوسط استمرار حرب دولية قذرة جداً هو ستة أشهر تقريباً. بإمكانك أن تخلف دماراً هائلاً في ستة أشهر. بيد أن متوسط أمد الحرب الأهلية يساوي عشرة أضعاف متوسط زمن الحرب الدولية على الأقل. أما إن كانت البلد فقيرة وقت اندلاع الحرب الأهلية فإن أمدها يطول أكثر. جزء من سبب استمرار الصراعات يكمن في أنها تغدو أمراً عادياً. تتطور مصالح طرفي الصراع بحيث تنحصر في معرفة كيفية الإثراء منه في أثناء نشوبه. بالنظر إلى نفقات الحرب الهائلة، قد يكون ممكناً التوصل إلى صفقة يفيد منها الجميع، لكن عادة ما يقرر المتمردون الاستمرار في الصراع، بدلاً من أن يعرضوا أنفسهم لخطر الوقوع في شرك اتفاق سلام مع حكومة تخلف وعدها أخيراً وتنكث عهدَها، وتتنصل من التزاماتها.

حيث إننا قد ألقينا نظرة على أسباب نشوب الحروب الأهلية، وعن ديمومتها، ثم عرضنا ما يحدث عندما تضع الحروب أوزارها. فحريٌّ بنا القول، كما لاحظنا سابقاً: إن نهاية الحرب لا تعني في معظم الأحوال نهاية الصراع؛ مرة أخرى، ثمة احتمال لمعاودة الصراع على نحو ينذر بالخطر. أكثر من ذلك، الانخراط في حرب أهلية يضاعف خطر نشوب صراع آخر. نصف البلاد التي انتهت فيها الصراعا ت تقريباً نجحت عبر عقد من الزمن في منع حدوث انتكاسة تتمثل بالعودة إلى وضع

الحرب. إن البلاد ذات الدخل المنخفض تواجه مستويات عالية من خطر الانتكاسة، ومعاودة القتال على نحو غير متجانس.

الحكومات في مجتمعات ما بعد الصراع تدرك جيداً أنها تعيش في دائرة الخطر.

نموذجياً، تتمثل ردة فعلهم على هذا الخطر بالإبقاء على الإنفاق العسكري عند مستويات مرتفعة على نحو غير سوي. الحالة العسكرية في حقبة ما بعد الصراع تبدو شبيهة جداً بتلك التي كانت عليها زمن الحرب، وليس بحالة بلد تعيش في ظل السلام.

لأضعك في صورة فداحة الموقف أقول: إن الحرب الأهلية بصورة قياسية تؤدي إلى مضاعفة ميزانية الإنفاق العسكري. والإنفاق العسكري عبر العقد الذي يلي انتهاء الصراع ينخفض بنسبة العشر تقريباً فقط عما كان عليه. لا تكاد تقوى على إلقاء اللائمة على الحكومات التي تواجه هذا القدر من الخطر الشديد المتمثل باحتمال نشوب مزيد من الصراع لإبقائها الإنفاق العسكري عند مستوىً عالٍ جداً. لكن هل هذا يجدي نفعاً؟ سوف أعود إلى هذا الموضوع في الجزء الرابع الذي يعرض حلولاً محتملة، وفي الجزء التاسع خاصةً الذي يتناول بالمناقشة الإستراتيجيات العسكرية من أجل حفظ السلام.

تكاليف الحرب:

أخيراً، تفحَّصنا بعناية ما يمكن أن تفكر فيه بوصفه بياناً لميزانية الحرب الأهلية: التكاليف، والتبعات. الحرب الأهلية هي تنمية وتطور

يسيران في بعكس الاتجاه الطبيعي. إنها تدمر البلد نفسه، والبلاد المجاورة له. فلنبدأ بالبلد ذاته. تنزع الحرب الأهلية نحو جعل الاقتصاد ينخفض بنسبة 2،3% سنوياً؛ أي إن حرباً قياسية تستمر سبع سنوات تخلف البلد أكثر فقراً مما كانت عليه بنسبة 15% تقريباً. طبعاً، الحرب هي أكثر سوءاً من ذلك؛ إذ إن أضرارها لا تقتصر على تدهور اقتصادي طويل الأمد؛ بل هي تقتل الناس. الغالبية الساحقة من الناس الذين يموتون لا يقتلون في ساحات المعارك، بل يموتون بفعل الأمراض. إن الحروب تخلف لاجئين. وتنقلات السكان بأعداد كبيرة في سياق انهيار أنظمة الصحة العامة تؤدي إلى انتشار الأوبئة. ثمة باحثة إسبانية شابة تدعى مارتاكورول تناولت بالتحليل حرباً أهلية، وحركات الهجرة المترتبة عليها، وتفشي وباء الملاريا، وخلصت إلى النتيجة المروعة الآتية: إن الهجرة التي تحدث نتيجة لحرب أهلية تزيد نسبة تفشي الأمراض السارية زيادة حادة، وتنشرها بين سكان الأماكن التي يأوي إليها اللاجئون. ما يحدث، فيما يبدو، هو أن هجرة اللاجئين الجماعية عبر البلاد تجعلهم عرضة للإصابة بالجراثيم عبر احتكاكهم بأشخاص ناقلين لها، وهم ضعيفو المقاومة لها. الجراثيم التي يصابون بها تنتقل معهم إلى أمكنة لجوئهم، وهم يقومون بدورهم بنقل العدوى إلى الناس الذين يعيشون في المناطق التي لجؤوا إليها.

إن للخسارات الاقتصادية، وتفشي الأمراض صفة الديمومة، والاستمرار. فكلا الأمرين لا ينتهيان بتوقف القتال. كثير من تكاليف الحرب الأهلية أو ربما نصفها تترتب بعد أن تضع الحرب أوزارها. طبعاً،

يستحق التمرد، أحياناً، دفع تلك التكاليف، عندما يبشر انتصار التمرد بدخول عهد العدالة الاجتماعية، لكن هذا الأمر لا يحدث غالباً. عادة ما يكون الوضع السياسي من السوء بمكان؛ مثله في ذلك مثل التركة الاقتصادية (إجهاز على الحقوق السياسية). التمرد أسلوب لا يُعَوَّلُ عليه في إحداث تغيير إيجابي. قادة التمرد الذين يدَّعون أنهم انخرطوا في حرب أهلية من أجل خير بلادهم يخدعون أنفسهم عادة، أو يكذبون على الآخرين، أو يغشّون أنفسهم، ويضلِّلون الآخرين في آن معاً. ففي بدايات تسعينيات القرن العشرين، على سبيل المثال، جمع جوناس سافيمبي ثروة هائلة تقدر قيمتها بأربعة مليارات دولار أمريكي عبر سيطرة الاتحاد الوطني من أجل استقلال أنغولا الكامل على الماس الأنغولي. بعد خسارته الانتخابات الرئاسية أنفق هذه الأموال على معاودة إشعال فتيل الحرب الأهلية بدلاً من أن يعيش نمط حياة أصحاب المليارات.

أتباع قادة التمرد من الجنود لا خيار لهم عادة في الانضمام إلى حركة التمرد. لقد أشرت في موضع سابق من هذا الكتاب إلى أن فوديه سانكوه يفضل تجنيد المراهقين من مدمني المخدرات. في أوغندة، الهدف المعلن لجيش الرب للمقاومة هو تأليف حكومة تبعاً للوصايا العشر. يجندون عناصر في جيشهم عبر تطويق مدرسة واقعة في منطقة نائية بمجموعة من قواتهم، ثم يضرمون النار فيها. التلاميذ الفارون من المدرسة المحترقة يخيّرون بين الموت رمياً بالرصاص، وبين الالتحاق بجيش المقاومة. يطلب إلى الذين يلتحقون بجيش المقاومة أن يرتكبوا أعمالاً فظيعة، ووحشية في أماكن سكناهم كاغتصاب امرأة عجوز أو سلبها ممتلكاتها مما يجعل

من عودتهم إلى بلداتهم أمراً بالغ الصعوبة. قد تعتقد أن هذا النمط من التجنيد ربما يكون استثنائياً، بيد أنه قلما يكون كذلك. عندما تتحرك المجموعة الماوية المتمردة في نيبال عبر إحدى المقاطعات تجد الشباب يفرون منها بدلاً من أن ينضموا إليها. إنهم فيما يبدو يخافون من التجنيد الإجباري. بالعودة إلى الوراء، بات من المؤكد الآن أن التجنيد، الذي تم لمصلحة مسيرة الثورة الصينية الطويلة؛ تلك التي كانت المادة الأسطورية الثورية لجيلين متعاقبين من أجيال الرومانسيين الغربيين، قد تحقق بفعل التهديد باستخدام السلاح. إن الجنود لم يكونوا عَقَدِيَّاً ثوريين ملتزمين، بل مزارعين خائفين. وفي أثناء الثورة الروسية انهارت الحكومة بسرعة مُخَلِّفَةً كلا الجيشين الأحمر، والأبيض بوصفه يرمز إلى المتمردين خارج الميدان. لقد خذلوا الجيشين، وتخلوا عنهما، وهرب أربعة ملايين منهم بالرغم المعاملة القاسية، والسيئة التي كان يلقاها من يلقى القبض عليه في أثناء محاولته الفرار. الماتع في الأمر أن نسب الفرار كانت متنوعة: فكانت مرتفعة جداً في الصيف بالرغم من الشتاء الروسي القاسي. لماذا؟ لأن المجندين كانوا مزارعين ريفيين؛ وعليه فإن القتال في فصل الصيف (وقت الحصاد) كان مكلفاً جداً لهم. في حين أن الأمر في الشتاء لا يهمهم كثيراً.

الباحثون عاكفون الآن على دراسة عملية التجنيد عند حركات التمرد على نحو أكثر دقة، وذلك عبر عمل ميداني وسط المتمردين. جرمي واينشتاين، أستاذ جامعي شاب يعمل في جامعة ستانفورد، كان يجري أبحاثه على مجموعة سبق لها أن تمردت وهي حركة المقاومة الوطنية

الموزمبيقية، وعلى حركة أخرى تدعى: الجبهة المتحدة الثورية؛ وهي مجموعة تنتهج العنف على نحو واضح في سيراليون. إحدى النتائج التي توصل إليها جرمي مهمة من جهة، وتوقع الحزن والكآبة في النفس الإنسانية من جهة أخرى: إنها تتعلق بالتعرية التدريجية للبواعث المبدئية، وتأكّلها بين أعضاء المجموعة المتمردة. تخيل أنك قائد متمرد عازم على تأليفه حركة من أجل القتال في سبيل تحقيق عدالة اجتماعية، وأنك اشتريت بندقيات لهذه الغاية، أو حصلت عليها كهدية من حكومة أجنبية صديقة راغبة في إثارة القلاقل.

وبتّ بعد ذلك بحاجة إلى مجندين. وبدأ الشباب يتدفقون إلى مركز القيادة التابع لك الذي أنشأته في منطقة أدغال من أجل التطوع. هل يتعين عليك قبولهم؟ بعض هؤلاء المتطوعين هم على شاكلتك: محاربون محتملون يسعون إلى تحقيق عدالة اجتماعية. أما بعضهم الآخر. لسوء الحظ - فقد شدَّهم إليك الرغبة في إيجاد فرصة تمكنهم من أن يحصلوا على بندقيات كي يحملوها، ويمشوا بين الناس مختالين. تبعاً لعلماء النفس، نحو 3% من السكان أياً كان وصفهم يعانون ميولاً عدوانية ناتجة عن إصابتهم بنوع من الاضطراب العقلي الذي يتسم بنشاط معادٍ للمجتمع. لذلك، لك أن تتوثق أن بعض المنخرطين في سلك التجنيد يعانون بسبب إصابتهم بهذا النوع من الاضطراب. أما الآخرون فيحدوهم الأمل بالحصول على القوة، والجاه، والثروة. على أي حال، إن كان واقع الحياة مؤلماً فلا ينبغي أن تكون فرص النجاح كبيرة جداً كي تكون مغرية. حتى

الفرصة الضئيلة التي يحتمل أن توفر للمرء، بوصفه متمرداً، حياةً جيدة يجب اغتنامها، وعدم تضييعها؛ بالرغم من ارتفاع مستوى الخطر الذي قد يؤدي بالمرء إلى الموت؛ لأن منزلة الموت ليست أسوأ مكانة من منزلة الحياة في براثن الفقر. الفكرة المركزية في بحث اينشتاين تفضي إلى أنه مع توافر الموارد الطبيعية من ثروات، ونفط، وماس، أو مخدرات يوجد إمكانيات كبيرة للإثراء، بحيث نجد أن دوافع بعض الشبان للانخراط في صفوف حركات التمرد مرتبطة بهذه الإمكانيات، وليس بالرغبة في تحقيق العدالة الاجتماعية. يجد القائد المتمرد المثالي صعوبة بالغة في رفض انضمام هؤلاء الناس إلى حركته. إنه يستطيع أن يرفض من لا يدركون فحوى الشعارات الحقيقية. لكن سرعان ما يتعلم من هم حوله جميعاً ترديد الشعارات كما تفعل الببغاوات. شيئاً فشيئاً، ينتقل المزيج الذي يمثّل قوام المجموعة المتمردة من الحالة المثالية إلى الحال التي يتحول معها أعضاء المجموعة المتمردة إلى انتهازيين، وساديين.

حدث تمرد أولي مهم في منطقة الدلتا من نيجيرية حيث توجد منابع النفط.أديرو يوأويفوسي طالب دكتوراه نيجيري أجرى منذ عهد قريب مسحاً شمل 1500 إنسان من أهالي تلك المنطقة للكشف عن ماهية المشاركين في التمرد. تعد منطقة الدلتا بيئة خصبة قادرة على إنضاج بذور أسطورة التمرد وذلك لتوافر أربع مكونات مهمة فيها، وهي: شركات النفط (الجشع، والطمع) وتفسخ بيئتي وانحلال (سرقات، وانتهاك حرمات)، وتدخل عسكري حكومي (اضطهاد، واستبداد)، وبطل ميت؛ الناشط -كن سارو - ويوا الذي أعدمته الحكومة النيجيرية العام 1995 شنقاً حتى الموت (قضية

لها قداستها). رغب أديرويو في معرفة هل السكان المحليون الذين التحقوا بالمجموعات التي تتوسل العنف هم الذين كانوا على دراية كبيرة بالمظالم أنفسهم. وكانت وسيلته لقياس ذلك سؤال الناس إذا ما كانوا قد شعروا بشيء من التظلّم، وكان يصنفهم تبعاً لذلك. المثير للدّهَش توصله إلى أن الناس الذين يشعرون بالتظلم لا يزيد احتمال مشاركتهم في اعتراض يتخذ من العنف وسيلة عن أولئك الذين لا يشعرون بالتظلم، والاضطهاد.

إذاً، ما هي الخصائص التي تجعل احتمالات انخراط الناس في أعمال العنف السياسي أوفر حظاً؟ حسناً، إن أكثر الخصائص الثلاث تأثيراً هي: كون المشاركين في أعمال العنف من فئة الشباب، وغير متعلمين، وكونهم يفتقرون إلى ما يعتمدون عليه في معاشهم، وحياتهم. إنه من الصعب التوفيق بين هذه الخصائص الثلاث المؤهلة للتجنيد في جيوش المتمردين وبين أن يغدو المجندون طليعة من طلائع المقاتلين من أجل العدالة الاجتماعية.

وما هي المناطق المرشحة أكثر من غيرها لتكون مراكز لتأليف مجموعات العنف؟ قد يعتقد أحدهم أنها الأماكن المحرومة من أسباب الراحة، والمتعة، والرخاء الاجتماعي. إذ يغلب الظن أن هذا كل ما في الأمرحيث تسرق شركات النفط، والحكومة الفدرالية ثروات النفط بدلاً من استخدامها لمصلحة المجموعات المحلية من السكان. بيد أن أديرو وجد نتيجة للمسح الذي أجراه على الناس الذين يبلغ عديدهم 1500 نسمة ألّا علاقة بين أسباب الراحة الاجتماعية التي تتوافر في منطقة معينة وبين ميلها إلى العنف السياسي. وبدلاً من ذلك، وجد أن العنف يحدث في الأماكن التي

توجد فيها آبار النفط. يقودنا الاستدلال، والاستنتاج الطبيعيان إلى أن من ينبغي توجيه اللوم له بسبب كل التدمير البيئي الذي يحدث هي شركات النفط. لكن إن كان هذا هو التفسير حقاً، فسوف نجد أنفسنا إزاء لغز محير آخر؛ لأنه بالرغم من أن خطر العنف يتصاعد على نحو حاد في حال وجود بئر نفط واحدعلى الأقل في مكان معين، فإن ذاك الخطر يبدأ بالانخفاض في حال وجود بئرين اثنين. وفي حال وجود عشرين بئراً فإن خطر العنف يستمر في التراجع. إن هذا الأمر شاذ وغريب، لأن الخطر البيئي تتناسب زيادته طرداً مع ازدياد عدد آبار النفط (وهذا الأمر يعد من المسلَّمات). يبدو هذا الأمر، فيما أعتقد، أشبه بقصة تهدف لابتزاز المال بحجة الحماية أكثر منها كونها موضوعاً متعلقاً بهجمات تنتهك حرمة القانون بدافع من الغيظ الذي تولده الأضرار التي تصيب البيئة.

في ظل انعدام وجود بئر نفط ينتفي وجود مجال يدور حوله الاعتداء؛ وعليه لن يكون ثمة اعتراض يتخذ من العنف وسيلة له. أما مع وجود بئر نفط فتنشط تجارة الابتزاز بحجة توفير الحماية. ولكن كلما ازدادت آبار النفط في منطقة بعينها ازداد الحافز لدى شركة النفط كي تدفع أكثر مقابل السلام.

لا أريد أن أحمل هذه النتائج على محمل المبالغة، حيث إن النزاعات في منطقة الدلتا بدأت بوصفها اعتراضات مبررة على الأضرار التي لحقت بالبيئة؛ وقد وردت الاعتراضات من الناس الذين يعيشون في منطقة ترزح تحت وطأة الضرر الكبير الذي لحق بالبيئة دون أن يستفيد أبناء تلك المنطقة من شيء من عائدات النفط. لكن الموقف تطور مع مرور الوقت.

فالحكومة النيجيرية الاتحادية تضخ هذه الأيام أموالاً طائلةً في منطقة الدلتا، وشركات النفط توزع أموالاً كثيرة طلباً للحماية؛ فدفع فدية لتحرير عمال مختطفين أضحى حدثاً يومياً تقريباً. يحارب الساسة في قلب تلك المنطقة طمعاً بالسيطرة على كل هذا المال، وقد أصبح الاعتراض المشوب بالعنف جزءاً منسقاً من البحث عن انشقاق، وتمرد سياسيين. تطورت المُظْلَمَةُ عبر عقد من الزمن، فتحولت إلى طمع، وجشع.

لنعد إلى تكاليف الصراع. كثير من التكاليف تدفعها الدول المجاورة. فالأوبئة لا تحترم الحدود، ولا تقيم وزناً لها، والانهيار الاقتصادي يستشري أيضاً. وحيث إن معظم البلاد محوطة ببلاد أخرى، فالتكاليف التي تقوم الدول المجاورة تفوق بتحمل أعبائها تلك التي يخسرها البلد الذي ينشأ فيه الصراع. ولا تقتصر التكاليف على المناطق القريبة جغرافياً من منطقة الصراع. 95% من الإنتاج العالمي من المخدرات، على سبيل المثال، تأتي من البلاد التي تشهد صراعات. ثمة تفسير دقيق لهذه الظاهرة: إن الصراع يخلف منطقة خارجة عن سيطرة الحكومة المعترف بها؛ وهذا الوضع يناسبك تماماً إن كان نشاطك غير مشروع.

أسامة بن لادن اختار أفغانستان مستقراً له للسبب ذاته. لذلك نجد أن للبلاد المتورطة في حروب أهلية ما يمكن أن يسمى فائدة نسبية في الجريمة، والإرهاب العالميين. من المحتمل أن يكون مرض متلازمة عوز المناعة المكتسبة (الإيدز) قد انتشر في العالم عبر حرب أهلية إفريقية. إن المزيج المكون من الاغتصاب الجماعي، والهجرة الجماعية يوفر شروطاً مثالية لتفشي الأمراض التي تنتقل عبر الاتصال الجنسي. وعليه، فإن

الحروب التي تشهدها بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تعد مشكلة لنا كما هي مشكلة عند أصحابها.

إن كلفة أي حرب أهلية قياسية عموماً للبلد الذي تنشأ فيه، وللدول المجاورة له تقدر بنحو 64 مليار دولار. في العقود الأخيرة، كانت تنشب حربان أهليتان جديدتان سنوياً تقريباً. هذا يعني أن الكلفة العالمية للحروب الأهلية قد تجاوزت مئة مليار دولار سنوياً، أو ما يقدر بنحو ضعف ميزانية المساعدات الدولية تقريباً. وهذا رقم تقريبي فقط كما هو واضح. هذا النوع من تقدير الكلفة قد يكون مفيداً. إذ إنه يعد خطوة حاسمة في تقدير فوائد التدخلات، كما سترى في الجزء الرابع. يوجد سلسلة من التدخلات التي يمكن أن تقطع الطريق على خطر نشوب حرب أهلية. إنه لمن المستحيل تقدير الفوائد المترتبة على التدخلات عبر استعراض مثال واحد. على كل حال، عبر استعمال أشكال مختلفة من نموذجنا، يمكن التوصل إلى حساب نسبة تقليل الخطر التي يحققها تدخل من نوع خاص في حالة بعينها؛ وكذلك نسبة تقليل الخطر العالمي المتعلق بحدوث حرب أهلية. عبر مزج التقليل من احتمال نشوب الحرب في تقديرنا لكلفة الحرب المحتملة، يمكننا أن نستدل استدلالاً استنتاجياً على الفوائد التي يحققها التدخل (نستطيع أن نستنتج النتيجة المجهولة من مقدمات معروفة). بمجرد مزجنا هذه الفوائد في كلفة التدخل استطعنا التوصل إلى تحليل فوائد الكلفة.

إن تحليل فوائد الكلفة هو القاعدة التي تتخذ الحكومات قراراتها على أساسها فيما يتعلق بالإنفاق العام. إن كان بوسع التدخلات أن تقلل من

حدة خطر نشوب حرب أهلية، وإن استطعنا أن ندخل هذا التوجه ضمن إطار العمل التقليدي لصنع القرار العام فإننا نستطيع أن نخلص العالم من ادعاء أن السياسة المبنية على النزوات، والأهواء المزاجية التي يختلف حولها الساسة عندما لا يسعفهم الدليل المتعقل. هذا في النهاية هو جوهر البرنامج الذي أدرجته في الجزء الرابع.

فخ الصراع:

نصل الآن إلى ملمح الحرب الأهلية؛ وهو الموضوع الحاسم بالنسبة للفرضية التي يتمحور حولها هذا الكتاب: إنه الفخ. لنفترض أن بلداً ما بدأ عهد استقلاله وهو يتصف بالخصائص الثلاث التي تجعل بلداً بعينه ميالاً لخوض غمار حرب أهلية: دخل منخفض، ونمو بطيء، واعتماد على عائد الصادرات الأساسية. إنه بذلك يلعب لعبة الروليت الروسية (يقامر). هذا التشبيه ليس مجرد استعارة تافهة، وعديمة الجدوى: فنسبة خطر سقوط أحد بلدان المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر في براثن الحرب الأهلية في أي خمس سنوات هي السدس؛ وهي نسبة الخطر نفسها التي يتعرض لها المقامر في لعبة الروليت الروسية. يمكن أن يكون البلد محظوظاً فينأى بنفسه عن منطقة الخطر قبل أن يقع في الفخ. النمو يساعد بصورة مباشرة في التقليل من نسبة الخطر، ويرفع من مستوى الدخل على نحو متصاعد؛ وهذا بدوره يخفض مستوى الخطر، وكل ذلك يؤدي إلى تنويع صادرات البلد بعيداً عن الثروات الأساسية مما يخفف من حدة الخطر أكثر فأكثر. ولكن يحتمل أن لا يكون البلد محظوظاً جداً. لنفترض أن النمو لسبب أو لآخر ظل بطيئاً. (سوف أتفحص بشيء من

العناية أسباب فشل بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر في تحقيق النمو في الفصول اللاحقة). وأن السلام لم يصمد، ولم يستمر بما يكفي من زمن لتبديد الخطر قبل أن تصل الرصاصة إلى حجرة الإطلاق، وتنزلق البلد إلى دَرْك الحرب الأهلية. هذا ما حصل بصورة أساسية: البلاد التي لم يحالفها الحظ شهدت حروباً عقب استقلالها، كما هي الحال في نيجيريا، بينما حافظت دول أخرى على السلام سنوات متعددة، ثم ما لبثت أن استسلمت، وانزلقت إلى الحرب كما فعلت ساحل العاج التي زعزع استقرارها انقلاب عسكري، ونيبال، حيث جوبه الماويون من قبل أنصار الملكية. كان الجميع يعيشون في دائرة الخطر.

عاجلاً أم آجلاً سوف يطفو على السطح خليط من الشخصيات، والأخطاء ترفد التمرد، وتزيد من حدة التوتر، والخطر. مجموعة من هذا النوع، إن ظهرت في بلد حقق نجاحات أكبر على الصعيد الاقتصادي، يمكن جمعها، وتهميشها. لك أن تسمي الشخصيات، والأخطاء بـ «الأسباب» إن كان يتعين عليك ذلك. أعتقد أن تجنب عناصر متفجرة من هذا القبيل في مجتمع هش، وضعيف هو أكثر صعوبة بصورة عامة من دفع عجلة الاقتصاد قُدُماً إلى الأمام، وتطويره. لأن المجتمع هش، وضعيف، فإن إقناع الناس بأن يعامل بعضهم بعضاً باحترام يُعَدُّ هدفاً ثميناً، بيد أن الأولى هو جعل هذه المجتمعات أقل ضعفاً، وهشاشة. وهذا يعني تطوير اقتصاداتها، ودفعها قُدُماً إلى الأمام. كيف يمكننا أن نساعد هذه البلدان على تحقيق ذلك؛ هذا ما سيتكفل بشرحه البرنامج المدرج في الجزء الرابع من هذا الكتاب.

ما إن تدق طبول الحرب حتى يجهز الضرر الذي يلحق بالاقتصاد على النمو الذي تحقق في ظل السلام. الأسوأ من ذلك، حتى بعيداً عن الضرر الاقتصادي فإن نذر خطر نشوب حرب أخرى تلوح في الأفق. إن الحرب الأهلية تخلف تركة ثقيلة من القتل المنظم الذي يصعب على الناس أن ينسوه، أو أن يغفروا جرائمه. وقد ثبت أن العنف، والاغتصاب يدرّان أرباحاً على مرتكبي الجرائم. إن القتل هو الأسلوب الوحيد الذي يعرفونه، ويمارسونه في سبيل الحصول على أقواتهم. وهل من شيء آخر يفعلونه بأسلحتهم، وبنادقهم؟ يحاول حالياً أحد خريجي الجامعة من طلابي، واسمه فيل كيليكوت، أن يجمع معلومات عن سعر بندقية الكلاشنيكوف حول العالم سنةً فسنة. فبندقية الكلاشنيكوف هي السلاح الذي يختاره أي متمرد يحترم نفسه. هذا النوع من الابتكار على صعيد جمع قواعد المعلومات، والبيانات سيكون له إسهام حقيقي في الأبحاث التي تُعَدُّ عن الصراع. ليس هذا العمل سهلاً؛ لهذا السبب لم يتصد لتنفيذه أحدٌ حتى الآن. بيد أن فيل كيليكوت رجل واسع الحيلة، والدهاء. النموذج الذي تمخض عن عمله هذا أثبت أن البنادق تغدو رخيصة الثمن في أثناء نشوب الصراع حيث يجري استيراد كثير منها عبر القنوات الرسمية، وشبه الرسمية، ويتسرَّب قسم منها إلى السوق السوداء. بعض موروث الصراع بنادق كلاشنيكوف رخيصة الثمن.

نظرت مع آنكي هوفلر فيما يحدث على صعيد مستوى الجرائم في مجتمعات ما بعد الصراع. الجريمة هي إحدى الظواهر التي يتم قياسها على نحو بالغ السوء. تختلف البلاد اختلافات كبيرة في تعريفها للجريمة،

وفي بياناتها التي تصدرها عنها، تلك التي لا ترقى إلى المستوى المطلوب من الدقة. لهذا السبب استقر رأينا على اعتماد نسبة جرائم القتل بوصفها وثيقة عن الجرائم التي تتخذ من العنف وسيلة بصفة عامة. القتل هو الجريمة الأفضل تعريفاً، التي تتخذ من العنف وسيلة لها. ثم إن التقارير التي ترد عنها هي من أفضل أنواع التقارير. وجدنا أن السلام السياسي لا يواكبه سلام اجتماعي. لا بل إن انتهاء الاقتتال السياسي يواكبه مزيد من القتل على مستوى القاعدة الاجتماعية. يمكن التسليم بأن هذا الوضع هو جزء من اصطخاب، وجيشان أوسع على صعيد الجريمة التي تتخذ من العنف وسيلة لها. أضف إلى ذلك انعدام الثقة المتبادل، والاتهامات، والاتهامات المضادة حول ضلوع الأطراف المختلفة في ارتكاب أعمال وحشية فظيعة، وبشعة. وليس ثمة ما يدعو إلى الدّهَش في أن تكون فرص بلاد ما بعد الصراع في الحالة القياسية في تحقيق سلام يصمد عبر العقد الأول الذي يعقب انتهاء الصراع لا تتعدى 50% إلا بنسبة قليلة.

في الواقع، ما يقارب نصف الحروب الأهلية جميعها تشهد انتكاسات، ومعاودة إلى حالة القتال في المدة التي تعقب انتهاء الصراع.

إن دولة مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية (زائير سابقاً) تحتاج إلى نحو نصف قرن من الزمن في ظل السلام كي تستطيع أن تحقق - ببساطة- نسبة النمو التي كانت تحققها في ستينيات القرن العشرين. إن فرص هذه الجمهورية في أن تعيش طوال الخمسين سنة القادمة في حالة سلام في ظل دخلها المنخفض، ونموها البطيء، واعتمادها على عائدات تصدير الثروات الأساسية، وتاريخ الصراعات التي عاشتها -

لسوء الحظ- ليست كبيرة. يغلب احتمال معاودة سقوط هذا البلد في فخ الصراع من جديد، حتى إن غيّر اسمه وسمته، مرات عديدة ما لم نفعل شيئاً ما بشأنه.

الفقر، والركود الاقتصادي، والاعتماد على الثروات الطبيعية الأساسية هل تبدو هذه السمات مألوفة؟ نعم، إنها أمراض مستوطنة في بيئة بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. هذا لا يعني أن كل تلك البلاد واقعة في فخ الصراع. لكنهاجميعاً ميالة إلى الوقوع فيه. لدينا -في الواقع- اللبنات الأساسية لبناء نظام. خطر الصراع يختلف باختلاف السمات الاقتصادية، والسمات الاقتصادية تتأثر بالصراع. لقد تضافرت جهودي مع جهود هارفارد هيفر، وهو نرويجي شاب من المشتغلين بعلم السياسة، وأعددنا نموذجاً من هذا القبيل. يصنف العالم وفق النموذج على أنه انقسم منذ ستينيات القرن العشرين إلى ثلاث مجموعات من البلاد: غنية، وواقعة تحت خط الفقر، ونامية. ثم أحصينا بعد ذلك عدد البلاد التي تورطت في صراعات. لقد استقرت التنبؤات التي تمخض بها عند مستوى الأخطار التي تولدت من التحليل الذي كنت قد أجريته مع آنكي، إضافة إلى افتراضات حول أداء النمو أمكن استنتاجها من سلسلة من التجارب المتراكمة على امتداد أربعين سنة. تصورنا حدوث صراعات متوقعة من الآن حتى العام 2020. ويمكن القول: إننا تخيلّنا وقوع صراعات تخيلاً العام 2050. إن احتمال نشوب حروب أهلية في البلاد الغنية هو احتمال ضعيف، ومنخفض حتى على المدى الطويل جداً. عدد قليل من البلاد النامية قد ينزلق إلى درك الحرب الأهلية، أما تلك البلاد التي

خرجت عن مسارها، أو أُخرجت عنه حقبة من الزمن مثل كولومبية، ولبنان؛ وهي ليست من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، فإن خروجها عن مسارها كان بسبب سوء الحظ. وأما الغالبية الساحقة من البلاد التي سقطت في براثن الحروب الأهلية فهي من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. إن تلك البلاد تعود إلى السلام على نحو صورة دوري، ثم ما تلبث أن تسقط مجدداً في دائرة الصراع.

إن النموذج الذي أعددناه عديم الفائدة على صعيد إخبارنا بأسماء البلدان التي ستقدم فرائس للحروب الأهلية، وهو وسيلة تنبؤية تفيد في خفض احتمالات حدوث حروب أهلية، وتطورها على مستوى العالم. سيكون العالم العام 2020، أكثر غنىً مما هو عليه الآن. أما في العام 2050، فسيكون العالم غنياً إلى درجة غير قابلة للتصديق. ستكون كل الدول قد نمت، وتطوّرت. أما تراجع احتمال نشوب حروب أهلية فسيكون تراجعاً بسيطاً، ومحدوداً؛ لأن معظم الحروب الأهلية تتولد في بلاد الأقلية التي تتألف من المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، ونموهم كما هو معروف بطيء. إن نموذجنا يقيس ما ينطوي عليه فشل عملية النمو من تضمينات ضارة في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، وذلك عبر الربط بين الفقر، والركود، والصراع.

انقلابات:

التمرد ليس هو الأسلوب الوحيد للتحدي غير المشروع الذي يجابه الحكومات في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. كثير

من الحكومات تعيش تحت تهديد الانقلابات أكثر مما تعيش تحت تهديد حركات التمرد. ربما تظن أن عهد الانقلابات قد ولىَّ. إن فعلت ذلك، فمن المحتمل أن تكون في ذهنك صورة الانقلابات التي شهدتها أمريكة اللاتينية بصفة عامة في حقبة الستينيات من القرن العشرين. إن تلك الصورة تنطوي على شيء من العدالة؛ إذ إن عهد الانقلابات قد ولى، وأضحى الانقلاب نادراً ما يحدث خارج نطاق بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. لكنه ما زال في تلك البلاد. آخر انقلاب ناجح حدث في فيجي في شهر كانون أول (ديسمبر) من العام 2006. الانقلابات ليست كارثية النتائج بقدر الحروب الأهلية. ففي صحيفة ذائعة الصيت يمكن أن يكون العنوان الأبرز على الصفحة الرئيسة يدور حول هزة أرضية، في حين يشغل وقوع انقلاب حيِّزاً صغيراً على النحو الآتي: «انقلاب صغير في فيجي، عدد القتلى ليس كبيراً». بيد أن الانقلابات لا تعد أسلوباً جيداً جداً على صعيد الحكومة. فالاضطرابات السياسية، التي تتمخض بها الانقلابات، مؤذية، وضارة على صعيد التطور الاقتصادي. إذاً ما الذي يسبب الانقلابات؟

لقد اعتدنا على قاعدة معلومات أعدها عالم سياسة أمريكي التقطها، وجمعها بكد، واجتهاد من آلاف الصفحات التي تحتوي على تقارير الصحف. جمعها بمثل مشقة من يصيد السمك بصنارة كي يعد قائمة شاملة تتضمن كل المؤامرات التي حيكت لتدبير انقلابات، ومحاولات الانقلابات الفاشلة، والانقلابات الناجحة في إفريقية. ووجدنا ضمنها قاعدة معلومات تتحدث عن كل الانقلابات الناجحة في أماكن أخرى من

العالم. لقد تتبعنا بدقة دقيقة المقاربة ذاتها التي اتخذناها منهجاً لفهم الحروب الأهلية. عليَّ أن أورد توضيحاً دفعاً لسوء فهم محتمل: بينما كان عملنا في طور النشر، وكذا خاضعاً لعملية فحص، وإنعام نظر أكاديميين دقيقين، فإن عملنا الذي يدور حول الانقلابات جديد، ولم يُعْرَضْ إلا في عدد قليل من المؤتمرات فقط. على أي حال، أنا واثق بما يكفي في بالنتائج التي سأقدم لها شرحاً، وتفسيراً. إن الذي توصلنا إليه أدهشنا بالتأكيد.

ثبت في النهاية أن بلاداً معينة تجنح إلى تدبير الانقلابات لأسباب شبيهة جداً بتلك التي تجعلها تميل إلى خوض غمار حروب أهلية -عاملا الخطر الكبيران هما الدخل المنخفض، والنمو الضعيف تماماً كما هو الحال في الحرب الأهلية. في إفريقية، المجتمعات التي يتوافر في كل منها مجموعة عرقية كبيرة واحدة أو ما نسميه «هيمنة عرقية» هي أيضاً عرضة لخطر أشد وطأةً، كما هي الحال في الحرب الأهلية تماماً. مرة أخرى، أقول: إن هذه القضية تعد حاسمة فيما يخص الفرضية التي يدور حولها هذا الكتاب، ثمة فخ يتمثل بالانقلاب، تماماً كما يوجد فخ يتمثل بالحرب الأهلية. بمجرد أن يشهد بلد معين انقلاباً، فمن المرجح أنه سيشهد انقلابات أخرى. الاختلاف الكبير بين الانقلابات، والتمردات يكمن في العلاقة بموارد الثروات الطبيعية، وهو في هذه الحالة يبدو مهماً. ربما يكمن سبب ذلك في أنك كي تؤلف مجموعة متمردة أنت بحاجة إلى مورد دعم مالي من أجل الحصول على السلاح ولأجل الإنفاق على القوات. لذلك يساعد التكسب من الثروات الطبيعية في تسهيل مهمة تأليف المجموعة من حيث الحصول على التمويل اللازم. بينما لتقوم بمحاولة

تدبير انقلاب فلن تحتاج إلى أي تمويل من أي نوع؛ فقد تصدت الحكومة لمهمةالصرف على الجيش الذي ستستخدمه أنت لمواجهتها.

لأن إفريقية هي مركز النمو البطيء، والدخل المنخفض أضحت موطناً للانقلابات. لكن لا قِبَلَ لإفريقية بالسيطرة على عوامل الخطر. لا يوجد عدد أكبر من الانقلابات في إفريقية لأنها إفريقية. ويوجد فيها كثير من الانقلابات لأنها فقيرة. وهذا ينسحب أيضاً على الحرب الأهلية: تزايد نزوع إفريقية نحو الحرب الأهلية مع ازدياد سوء الأحوال الاقتصادية فيها، ولا لأنها إفريقية. منذ عدة سنوات، اتفق لي أن كان جاري في أحد المؤتمرات نائب رئيس غانة السابق. أخبرني أنه سعيد بسبب دعوته لحضور المؤتمر: فقد عجلت هذه الدعوة بإطلاق سراحه من السجن الذي زُجَّ فيه عقب انقلاب عسكري أطاح بحكومته، فتبادلت الحديث معه عن هذا الأمر. أخبرني كيف أن حكومته لم تكن مهيأة للتعامل مع الانقلاب؛ فلم يكن متوقعاً على الإطلاق. قلت له: هل أنت متثبت أنه لم يكن متوقعاً؟ علماً أن الانقلابات شائعة جداً في إفريقية. شرح لي السبب الذي حمل حكومته على الاعتقاد أنها في مأمن: «في الوقت الذي وصلنا فيه إلى السلطة لم يكن قد تبقى شيء ليُسرق».

مع ارتفاع مستويات خطر وقوع انقلاب السائدة في إفريقية، فليس ثمة ما يدعو للدهَش في خوف الحكومات من جيوشها. إن الجيش موجود من حيث المبدأ كي يحمي الحكومة، ويدافع عنها. أما على الصعيد العملي فَيُعَدُّ الجيش أكبر مصدر تهديد للحكومة. سوف أعود للحديث حول هذا الموضوع في الفصل التاسع من هذا الكتاب، عندما أعرض الموضوع العسكري.

لماذا يعد الأمر سهلاً فيما يخص سياسة مجموعة الثمانية الكبار؟

إن الحروب والانقلابات تبقي البلاد ذات الدخل المنخفض بعيدة عن النمو، وشديدة الاعتماد على عائدات الصادرات من البضائع الأساسية. لأنها تظل فقيرة، وراكدة على الصعيد الاقتصادي، ومعتمدة على تصدير الثروات الطبيعية؛ لهذه الأسباب تجنح هذه البلاد للحروب، وللانقلابات. إن الحروب، والانقلابات تغذي نفسها بنفسها بطرق مختلفة تجعل التاريخ يعيد نفسه.

إن تكاليف الحرب لا يتحملها من سعى إلى إشعال فتيلها، ولا تقتصر على البلد الذي احتدمت فيه الحرب، بل تنتشر وراء الحدود الجغرافية، والزمنية لذلك البلد. نتيجة لذلك، فإن فخ الحرب يستقطب مناطق برَّمتها، ويجعل التنمية فيها أكثر صعوبة، إضافة إلى البلاد التي خبرت الحروب، وعانت ويلاتها.

إن كان تجنب الحروب، والانقلابات ممكناً وبسرعة عبر تخطيط سياسي محلي جيد -حقوق ديمقراطية- فمسؤولية السلام إذاً هي داخلية بامتياز. هذا يحملنا على الاعتقاد منطقياً أن السلام يجب أن يتحقق عبر كفاح مواطني البلد أنفسهم، لا عن طريق اهتمامنا الفاعل بأمور من هذا القبيل. بيد أن الدليل هو ضد حلول داخلية من هذا النوع. فالحقوق الديمقراطية، بكل ما يعتريها من صعوبات يعاني ويلاتها شعب من الشعوب على طريق إرسائها، لا تخفف من حدة خطر الحرب الأهلية، ولا تحد من خطر حدوث الانقلابات. عندما تفشل عملية النمو في مجتمع منخفض الدخل، فإن ذاك المجتمع يصبح مُعَرَّضَاً لأخطار يصعب

احتواؤها. لا أريد أن أدعي أن الاقتصاد وحده قادر على إحداث الفرق، لكن من دون تحقيق نمو فإن السلام يمسي أكثر صعوبة بما لا يقاس. وفي مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، الاقتصاد منهار، ودون نهوضه عقبات، وعوائق. لذلك، لا تستطيع هذه المجتمعات أن تضطلع، بمفردها، بمهام التخلص من فخي الصراعات، والانقلابات.

الفصل الثالث

فخ الموارد الطبيعية

الصراع ليس هو الفخ الوحيد. فالفخ الذي ينطوي على تناقض ظاهري كبير كان اكتشاف الثروة المتمثلة بالموارد الطبيعية في سياق الفقر. أنت تتمنى لو أن اكتشاف ثروة الموارد الطبيعية، كان حَفّازاً على تأمين الازدهار، والرخاء، وهو يلعب هذا الدور أحياناً، لكن هذه البلاد هي الاستثناء من القاعدة. أسهمت ثروة الموارد الطبيعية أحياناً في تكوين فخ الصراع. لكن حتى عندما يحافظ البلد على العيش في ظل السلام، فإنه يفشل في تحقيق النمو بطريقة نموذجية. في الحقيقة، الفائض الناتج عن تصدير الثروات الطبيعية يقلل النمو على نحو ملحوظ.

من الواضح أنه إن كان لديك ما يكفي من موارد طبيعية، فإنك تستطيع أن تتحمل نسيان النشاط الاقتصادي العادي. يستطيع أفراد المجتمع جميعهم أن يعيشوا بوصفهم أصحاب دخل غير مكتسب عن طريق بذل جهد أو عمل، بل عن طريق الدخل ناتج عن توافر الثروات الطبيعية في البلد. هذه هي حال المملكة العربية السعودية، ودول الخليج العربي مثل الكويت التي تمتلك عائدات نفط هائلة. بيد أن الدول التي

تمتلك ثروات هائلة هي نادرة. المجموعة الأكبر عدداً من البلاد الغنية بالموارد لديها ما يكفي من الدخل الذي توفره مواردها لجعل مواطنيها متوسطي الدخل، لكن ليس أكثر من ذلك. ولكي تنمو هذه البلاد كما ينبغي، يجب عليها أن تسخر ثروتها الناتجة عن مواردها الطبيعية لتحقيق النمو.

وقد تأكد أن هذا الأمر صعب، وأن النموذج العادي يتمثل بالركود أو الإخفاق؛ مثال على ذلك: كثير من دول الشرق الأوسط إضافة إلى روسية. ما يجب علي قوله عن مشكلات ثروات المصادر الطبيعية هو وثيق الصلة بمجموعة البلاد ذات الدخل المتوسط التي تعاني الركود. على كل حال، اهتمامي الأساسي منصبّ على مجموعة ثالثة من البلاد الغنية بالموارد: لكنها فقيرة مع ذلك. تبدو مصادر الثروات مضخّمة في اقتصادات تلك الدول لأن الاقتصادات ذاتها صغيرة جداً، وهي قادرة حتى على إيصال المجتمع إلى مستوى الدخل المتوسط. مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تندرج ضمن هذه المجموعة الفقيرة بالرغم من من غناها بموارد الثروات الطبيعية على نحو لا تجانس فيه بين فقرها، وغناها بالموارد الطبيعية في آن معاً: نحو 29% من مجموع الناس في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر موجودون في بلاد تهيمن فيها ثروات الموارد الطبيعية على الاقتصاد. وعليه فإن ثروة المصادر الطبيعية هي جزء مهم من قصة الفقر في بلاد المليار نسمة تلك.

إذاً، لماذا تعد ثروة الموارد الطبيعية مشكلة؟

لعنات، لعنات...

لعنة الموارد كانت معروفة في حقبة زمنية معينة. منذ ثلاثين عاماً توصلوا إلى تفسير أطلقوا عليه عبارة «اللعنة الهولندية» بعد التأثيرات التي خلفها غاز بحر الشمال على الاقتصاد الهولندي، وهي تتلخص بالآتي: أدت صادرات البلد من الثروات الطبيعية إلى ارتفاع سعر صرف العملة المحلية قياساً بالعملات الأخرى. وقد أفقد هذا الأمر صادرات البلد الأخرى قدرتها التنافسية. مع أن الأنشطة التي تتضمن الصادرات الأخرى قد تكون أفضل ناقلات التقدم التقني. سوف يكون لنا وقفة أخرى مع المرض الهولندي عندما نصل إلى النظر في تأثير المساعدات، لذا فإن هذه القضية جديرة بأن تُفْهَمَ.

لنأخذ بلداً ليس لديه صادرات من موارد طبيعية، ولا يتلقى مساعدات، ومواطنوه يرغبون في شراء سلع مستوردة، ولا سبيل لدفع أثمانها إلا عبر الصادرات. المصدّرون يوفّرون قَطْعاً أجنبياً، وعملات صعبة، والمستوردون يشترون منهم القَطْع الأجنبي لدفع ثمن ما يستوردونه. إن الحاجة إلى دفع ثمن المواد المستوردة هي ما تعطي الصادرات قيمتها في المجتمع الذي ينتجها.

الآن يأتي في موازاة ذلك موضوع صادرات الموارد الطبيعية (أو المساعدات فيما يتعلق بتلك القضية). تعد الثروات الطبيعية موارد قطع أجنبي للمجتمع. الصادرات تفقد قيمتها محلياً. نستطيع أن نعبر عن هذه المسألة باستخدام كلمات أخرى: الموارد التي لا يمكن المتاجرة بها على

المستوى الدولي مثل الخدمات المحلية، وبعض الأطعمة تصبح أغلى ثمناً، وهكذا تنحرف الموارد عن مساراتها، وتتحول إلى حقول إنتاج تلك المواد. لنأخذ مثالاً على ذلك نيجيريا في حقبة السبعينيات من القرن العشرين. بينما كانت تنمو عائدات النفط، وتتعزز أصبحت صادرات البلد الأخرى مثل الفول السوداني، والكاكاو عديمة الربح، فانهار إنتاجها بسرعة. الخسارة التي ترتبت على ذلك على صعيد الأنشطة الزراعية أضرت بالمزارعين الذين ينتجونها. لكن من المحتمل أن لا تكون هذه القضية بذاتها قد أثرت في عملية النمو لأن الصادرات الزراعية التقليدية لم تكن بصورة عامة قطاعاً بالغ الأهمية، والحيوية مع وجود فرص للتقدم التكنولوجي، ونمو الإنتاجية. على أي حال، يستطيع المرض الهولندي أن يلحق الضرر بعملية النمو عبر زيادة أنشطة التصدير، ولولا تلك الزيادة لكان المجال متاحاً للنمو السريع.

الأنشطة الأساسية هي الخدمات، والصناعات التي تركز على الأيدي العاملة؛ تلك هي ركيزة الصادرات الصينية، والهندية في الوقت الراهن. ليس من المحتمل أن يكون أحد بلدان الدخل المنخفض التي تتوافر فيها كميات كبيرة من الثروات الطبيعية قادراً على اختراق الأسواق لأن القطع الأجنبي الناتج عن التصدير ليس له ما يكفي من القيمة داخل المجتمع.

ما يزال المرض الهولندي فكرة مهمة في علوم الاقتصاد. كما سترى لاحقاً، إنه الأساس الذي بني عليه النقد الذي وجِهَ، قريباً، إلى المساعدات المقدمة من صندوق النقد الدولي. يعتقد كبير علماء الاقتصاد العاملين في صندوق النقد الدولي أن المساعدات تقتل النمو عبر قتلها الصادرات.

يـ كل الأحوال، يـ حقبة ثمانينيات القرن العشرين، لم يكن المرض الهولندي يبدو تفسيراً كافياً لمشكلات البلاد الغنية بالموارد. لذلك أضاف إليه علماء الاقتصاد بواعث قلقهم المتعلقة بالصدمات. كانت عائدات الموارد الطبيعية سريعة، ومتقلبة مما أدى إلى حدوث أزمات سياسية، واقتصادية. هذه هي المقاربة التي سلطت الأضواء عليها أول ما بدأت عملي الأكاديمي يـ مجال علوم الاقتصاد. بدأت بموضوع البن الكيني بين عامي 1976 - 1979، ثم مضيت إلى البحث يـ صدمات تجارية أخرى حول العالم.

الدخل السريع، والمتقلب الناتج من عائدات الصادرات تصعب إدارة شؤونه. يـ أثناء تعاظم الأسعار، وزيادة الدخل، تستشعر وزارات الحكومة وجود المال، فتصدر أوامر شراء، ومذكرات عطاء (مزايدات ومناقصات) وذلك يـ سبيل إنفاق مزيد من المال. ضاعفت إحدى الوزارات يـ كينية ميزانيتها المقترحة ثلاث عشرة مرة، ورفضت التقيد بسلم الأولويات. ربما تكون قد اعتقدت أن وزارات أخرى ستفعل الشيء نفسه. لذلك إن هي تصرفت تصرفاً مسؤولاً، فمن المحتمل أن يضعها تصرفها هذا يـ مؤخر الصف. إن تصرفاً من هذا القبيل يـ وسط يكون فيه استثمار المال العام رشيداً كفيلٌ بإلقاء صاحبه من النافذة. ما هو أسوأ من ذلك، أن الإنفاق العام يمكن أن يزداد بسرعة كبيرة وقت اتساع الدخل، والعائدات، وتعاظمها. وبذلك يكون تقليص الإنفاق يـ مرحلة تراجع الدخل، وهبوط الاقتصاد أمراً بالغ الصعوبة. لا يشمل تقليص الإنفاق تلك المواد التافهة

التي كان يُنفق عليها إبان مرحلة تعاظم الدخل. بل يشمل ما هو عرضة للانتقاد بحسب الرؤية السياسية. لذلك من المحتمل أن يتعزز الإنفاق على التوظيف في قطاع الخدمة الدبلوماسية في مرحلة تعاظم الدخل، في حين يتم تقليص الإنفاق على برامج الاستثمارات الجوهرية عندما يتراجع الدخل.

الظاهرة المتمثلة باضطراب الدخل بين صعود وهبوط، ومد وجزر تجعل من الصعب على جماهير الناخبين تحديد الزمن الذي ترتكب فيه حكومتهم أخطاء. في النصف الأول من تسعينيات القرن العشرين، حظيت نيجيرية بعائدات نفط ضخمة. فحولتها الحكومة إلى ورطة فاجعة عبر اقتراض مبالغ ضخمة، وصرف الأموال، وتبديدها، وإتلافها في مشروعات تؤدي إلى هدر الأموال؛ مشروعات منغمسة في الفساد. من المؤكد أن الناس العاديين يفيدون من مراحل الرخاء فوائد هزيلة. انهار السعر العالمي للنفط عام 1986، فوصل قطار الكسب غير المشروع النيجيري إلى نهاية سريعة، وعلى نحو غير متوقع. لم يقتصر الأمر على الانخفاض الحاد لعائدات النفط، بل تعداها إلى المصارف التي لم تعد راغبة في الاستمرار في تقديم القروض؛ بل انتقلت إلى مرحلة الرغبة في استرداد أموالها التي كانت أقرضتها الناس. الانتقال العنيف من حالة عائدات النفط الهائلة، والإقراض إلى حالة عائدات النفط الضئيلة جداً، واسترداد مبالغ القروض هبط بمعايير الحياة النيجيرية إلى نصف ما كانت عليه تقريباً. لاحظ الناس العاديون هذا الهبوط المفاجئ، والحاد سواء أدركوا سبب حدوثه أم لم يدركوا. عند هذا الحد، أطلقت الحكومة

حملة إصلاحات محدودة بدعم من مؤسسات مالية عالمية رافقه كثير من الإعلان المدوي.

اكتسبت هذه الإصلاحات صبغة سياسية، وأطلق عليها اسم «برنامج التعديل البنيوي». مع أن الإصلاحات كانت متواضعة، إلا أنها نجحت على نحو ملحوظ: فقد نما الناتج العام في حقبة تنفيذ الإصلاحات بسرعة أكبر من تلك التي كان ينمو فيها في مرحلة تعاظم الدخل. لكن هذه النقط المئوية القليلة التي تحققت للنمو على صعيد الناتج غير النفطي تم امتصاصها بسبب تراجع أسعار النفط، وهبوط قيمته، وبسبب الانتقال من حالة الاقتراض إلى وضعية تسديد أقساط القروض، مع ما ترتب على ذلك من تقليص في الإنفاق. النمو الناتج عن تطبيق الإصلاحات ساعد على نحو طفيف في التعويض قليلاً عن البؤس الذي خلّفه تدهور معايير المعيشة. هذا ما حصل، لكنه ليس ما اعتقد النيجيريون أنه ما حدث. ليس ثمة ما يدهش، في اعتقاد النيجيريين أن سبب تدهور أحوالهم المعيشية، وازدياد فقرهم هو تطبيق الإصلاحات التي جرى الإعلان عنها على نحو كثيف. كانت ظروف الحياة تتحسن إلى أن جاءت الإصلاحات، فبدأت تشتد حدة الفقر. كان هذا اعتقاداً راسخاً عند النيجيريين؛ وعليه، ما انفكوا يلقون السؤال الواضح الآتي: لماذا خضعنا لهذا «الإصلاح» المدمر؟ توصلوا إلى الإجابة التي لا مفر منها: لقد تآمرت علينا مؤسسات التمويل الدولية بغية تخريب نيجيرية، ودفعها نحو الإفلاس. عندما زرت نيجيريا ذات يوم مستخدماً جواز سفر صادراً عن الأمم المتحدة. قدمت جواز سفري إلى الضابط المسؤول عن جوازات السفر فقرأ عبارة «المصرف

الدولي» المكتوبة على جواز السفر، عندها تلاشت ابتسامته التي كانت قد ارتسمت على محيَّاه وقال: «لن أصافحك، فالمصرف الدولي يكره الفقراء من الناس». هذه القراءة الخاطئة التي يمكن تفهمهالحالة المد والجزر؛ والصعود والهبوط في الحالة الاقتصادية جعلت من بناء جمهور داعم للإصلاحات في نيجيرية أمراً في صعباً جداً. الناس العاديون الذين يفترض أن يكونوا أكبر المستفيدين من الإصلاح يحنون إلى أيام الإدارات الحكومية السيئة لأنها كانت أيام دخل متعاظم. لقد اعتاد الماركسيون على إطلاق تعبير مناسب على هذا النوع من سوء الإدراك الجماعي، وضعف القدرة على الفهم، وهو: الوعي المزيف.

إن كل ما يمكن أن تكون قد تعلمته عن حقبة ثمانينيات القرن العشرين هو متقلب، ومتبدل. أما في منتصف تسعينيات القرن العشرين، فقد أضحى ممكناً إيجاد دليل تهتدي به. عالم الاقتصاد جيفري ساش أعاد إحياء مشكلة الموارد الطبيعية، وعائداتها. ثم انضم إليه علماء في مجال العلوم السياسية، ورأوا أن عائدات الموارد الطبيعية تجعل الحكومات أكثر سوءاً. دون المساس بالتفسيرات الاقتصادية الأقدم عهداً، أعتقد أن الدليل يشير إلى الحكومة بإصبع الاتهام بوصفها المشكلة الرئيسة. على أي حال، أعتقد أن علماء السياسة لم يذهبوا بعيداًإلى الحد الذي ينبغي في تحليلاتهم. لقد نظروا إلى مشكلة عائدات الموارد الطبيعية عموماً بوصفها نزوعاً نحو الأوتوقراطية (حكم الفرد المطلق). النفط أغرى صدام حسين. يتوافر دليل قوي على هذا، لكن المشكلة الحقيقية هي أسوأ من ذلك.

إن قلب لعنة الموارد يتمثل بأن عائداتها تجعل الديمقراطية عاجزة عن أداء مهامها بالطريقة السوية. قد تعتقد أن الديمقراطية هي على وجه الدقة أكثر ما تحتاج إليه المجتمعات الغنية بالموارد الطبيعية. فوق كل هذا، الأمر المحتوم هو أن الدولة في مجتمعات من هذا القبيل عندها كثير من الموارد التي ينبغي تدبير أمرها، وقد تجلب الديمقراطية ضروباً من المعارف، والدراسات التي يفتقر إليها الديكتاتور. فبناءً على ذلك، قد تتوقع أن الديمقراطية مفيدة للاقتصاد عندما تكون الموارد الطبيعية متوافرة كثيراً. قد تعتقد ذلك، لكنك ستكون مخطئاً إن فعلت. إني راغب في اقتراح شريعة غاب جديدة للمنافسة الانتخابية عندما تكون الموارد الطبيعية متوافرة: البقاء للأكثر ثراءً.

لنسلط الضوء على النفط، الذي يعد المورد الطبيعي الضخم. حتى وقت متأخر، بدت «ديمقراطية النفط» كأنها جمع لفظتين متناقضتين في عبارة واحدة. الشرق الأوسط، حيث يتكثف وجود موردي النفط، كانت تتماثل أصقاعه في أن أنماط الحكم فيها أوتوقراطية، فأثر هذا في النموذج العالمي: عائدات النفط أضعفت، بقوة، احتمال كون المجتمع ديمقراطياً. الأمور تتغير. تسربت الديمقراطية إلى اقتصادات النفط، وانتشر النفط، فوصل إلى البلاد الديمقراطية ذات الدخل المنخفض. نشر الديمقراطية بين الاقتصادات النفطية هو برنامج واضح، وَبَيِّن. في الحقيقة، نشر الديمقراطية في الشرق الأوسط هو برنامج أمريكي. في مناطق أخرى من العالم، حصلَ تحولُ اقتصادات النفط المهمة نحو الديمقراطية دون ممارسة ضغوطٍ واضحةٍ. مثال على ذلك: إندونيسية، والمكسيك، ونيجيرية، وفنزويلة. انتشار النفط وسط الديمقراطيات

هو أثر جانبي من آثار محاولة تمرير إمدادات النفط للولايات المتحدة الأمريكية دون الاعتماد على الشرق الأوسط. جرت اكتشافات نفطية جديدة في سلسلة من الدول الديمقراطية ذات الدخل المنخفض مثل: غامبية، وساتومي آند برينسيب، والسنغال، وتيمور الشرقية.

ثمة قليل من التنوع المؤسسي بين المجتمعات الغنية بالموارد الطبيعية، بالرغم من أن المؤسسات قد تأثرت بالثراء الناتج عن توافر الثروات الطبيعية. يكون للدول، عادةً، مؤسساتها قبل أن تكتشف ثرواتها الطبيعية، من هنا اثرّ تنوع المؤسسات العالمي، بقوة، في الدول التي تمتلك ثروات طبيعية. لذلك، يمكن إحصائياًاستبيان تفاعل المؤسسات السياسية مع ثروات الموارد الطبيعية.

بدأت مع آنكي هوفلر بتقدير العائدات (الدخل الصافي بعد طي النفقات، والتكاليف) الناتجة عن الثروات الطبيعية، بلداً فبلداً، وسنةً فسنة. تقدير عائدات البضائع الأساسية يعد خطوة مهمة على صعيد احتساب القيمة فقط. عائدات تصدير نفط بقيمة مليون دولار أمريكي هي أكبر كثيراً من عائدات تصدير بُنّ بقيمة مليون دولار أمريكي لأن نفقات استخراج النفط هي أقل جداً. لذلك فإن قاعدة المعلومات المتعلقة بصادرات البضائع الرئيسة التي يحتكم إليها الناس عندما يزعجون أنفسهم بالنظر إلى الأرقام ما هي إلا دليل فقير على القيمة الفعلية للموارد.

حتى صادرات النفط التي قيمتها مليون دولار أمريكي يمكن أن تحقق فائضاً أكبر إن كانت مستخرجة من موقع يسهل الاستثمار فيه، وقريب

من شواطئ التصدير، وإن كان سعر برميل النفط 60 دولاراً أمريكياً، ولا عشرة دولارات.

ثم ربطنا هذه العائدات بالمؤسسات السياسية في كل بلد. صنف علماء السياسة التدرجات المختلفة للديمقراطية عبر العالم، وعبر الزمن، وقد استخدمنا هذا التصنيف المعياري، والنموذجي. ثم حاولنا، بعد ذلك أن نقدم تفسيراً لنمو بلد بذاته في حقبة زمنية محددة تبعاً للسمات التي كانت سائدة في بداية تلك الحقبة.

لقد توصلنا إلى نموذج متماسك، ومنسجم. ما توصلنا إليه يحمل أخباراً طيبةً ليس إلى بلد كالعراق وحدها. عائدات النفط، وفوائض الثروات الطبيعية الأخرى لا تتكيف بصورة خاص مع الضغوطات التي تولدها المنافسة الانتخابية. من دون وجود عائدات من الثروات الطبيعية تتفوق الديمقراطيات على الأوتوقراطيات. (هذا بحد ذاته مظهر جذاب ومشجع من مظاهر أهمية الديمقراطية للاقتصاد: تشير التخمينات الأكاديمية الاعتيادية إلى أنه لا يوجد تأثير صاف للديمقراطية على النمو.

ونحن نعتقد أن هذا الأمر ترتب على عدم إحاطة الدراسات بالموارد الطبيعية). مع وجود مقدار من عائدات الموارد الطبيعية ينقلب الوضع فتتفوق الأوتوقراطيات على الديمقراطيات أداءً، وتكون التأثيرات كبيرة. في ظل عائدات ناتجة عن موارد طبيعية، يتفوق أداء حكومة ديمقراطية على نحو كامل على أداء حكومة أوتوقراطية استبدادية بمعدل 2% سنوياً. في الوقت الذي تكون فيه عائدات الموارد الطبيعية نحو 8% من الدخل

القومي تتلاشى أفضلية الحكم الديمقراطي على صعيد تحقيق النمو. وراء هذا النطاق، يصبح الأثر الصافي للديمقراطية غير موات. أما إذا كان بلد ما تصل عائداته من ثرواته الطبيعية إلى نسبة 20% من دخله القومي، فإن انتقاله من الأوتوقراطية إلى المنافسة الانتخابية القوية يقلل نسبة النمو 3% تقريباً.

لماذا تنسف الديمقراطية إمكانية استخدام عائدات الموارد الطبيعية، وتسخيرها لخدمة النمو؟ أحد الاحتمالات هو أن عائدات الموارد الطبيعية تغري قطاعاً عاماً ضخماً على نحو مفرط - وهو نقيض الدولة التي تتدخل بالحد الأدنى التي كانت تناسب نمط المحافظين في ثمانينيات القرن العشرين. اختبرنا ذلك عبر النظر إلى حصة الإنفاق العام في الدخل القومي. لكن هذا لا يقلل من تأثير الديمقراطية غير المناسب في استخدام عائدات الثروات الطبيعية. إن سبب تدني أداء الديمقراطية الغنية بالموارد الطبيعية ليس ببساطة إنفاق الحكومة لكثير من الأموال. ثم عكفنا على البحث في بنية الإنفاق. هل كانت المشكلة تكمن في الإنفاق على أمور غير مناسبة، وليست جديرة بالإنفاق عليها؟ الاستثمار هو ما يؤثر على نحو جوهري في النمو الاقتصادي.

عندما نحكم السيطرة على نصيب الدولة من الاستثمار، يتقلص مفعول باقي التأثيرات السلبية للديمقراطية. إن الديمقراطيات الغنية بالموارد الطبيعية لا ترقى إلى مستوى الاستثمار الجيد للأموال. في الواقع، هذا الأمر لا يدعو للاستغراب. باحثون آخرون توصلوا إلى أن الدول الديمقراطية لا تميل إلى الاهتمام بالاستثمار: الحكومات تركز

انتباهها بشدة على الفوز بالانتخابات القادمة، ولا تقيم وزناً لما يمكن أن يحدث بعد ذلك. لهذا السبب، تهمل الحكومات الاستثمارات لأنها لا تؤتي أُكُلَهَا إلا في المستقبل. إن الاستثمار مهم بوجه خاص للمجتمعات الغنية بالموارد الطبيعية. فبهذه الطريقة يمكن أن تترجم عائدات الدخل من الثروات الطبيعية إلى زيادات تدعم الدخل القومي، وعدم الاهتمام بالاستثمار هو خطأ بالغ التأثير سلبياً. على أي حال، لا تتعلق النقطة الجوهرية بنسبة الاستثمار، بل بعائداته. لا يقتصر خطأ الدول الديمقراطية الغنية بالموارد الطبيعية على عدم الاهتمام بالاستثمار، بل يتعدى ذلك إلى الاستثمار على نحو سيئ في مشروعات كثيرة جداً تتطلب إنفاقاً ضخماً، وعناية فائقة، بيد أن مردودها ضئيل.

لماذا تُفسد عائدات الموارد الطبيعية السياسات؟

كي نتبين كيف أن السياسات الديمقراطية تسلك مسلكاً خاطئاً علينا أن نحلل فكرة الديمقراطية فنعيدها إلى أجزائها المكوّنة لها. لا تنحصر الديمقراطية في الانتخابات فقط. بعض قواعد الديمقراطية تحدد، في الحقيقة، كيفية امتلاك القوة، وهنا يكمن عمل الانتخابات. لكن ثمة قواعد أُخرى للديمقراطية تحدد كيفية استخدام القوة، وترسم حدودها. هذه القواعد تتعلق بدور القيود التي تمنع إساءة استعمال السلطة من قِبل الحكومة. إن عائدات الموارد الطبيعية، وغيرها تنسف كلتا المجموعتين من قواعد الديمقراطية من أَساسها.

إن وفرة عائدات الموارد الطبيعية تبدل أسلوب إدارة موضوع المنافسة الانتخابية. فهي تفسح المجال لإقحام سياسات المحسوبيات بالضرورة.

المنافسة الانتخابية بالرغم من الأحزاب السياسية على تجذب أصوات الناخبين على أساس الكلفة التي تحقق أكبر قدر ممكن من الجدوى. يتحقق هذا الأمر في الظروف العادية عبر تقديم خدمات عامة أفضل من تلك التي يقدمها الخصُوم، والمنافسون السياسيون. مثال على تلك الخدمات: الاهتمام بالبنية التحتية، وموضوع الأمن. البديل المتطرف لسياسة الخدمة العامة هو سياسة المحسوبيات: حيث تُشْتَرى أصوات الناخبين عبر رشوتهم بالمال العام. أحد أسباب الاقتراعات السرية هو منع الرشوة. لكن يوجد، في بعض المجتمعات، أساليب للتحايل على الاقتراعات السرية؛ على سبيل المثال: يطلق أحد الأحزاب إشاعة هي أن الاقتراع ليس سرياً بالفعل، أو يستطيع أن يشتري بطاقات تسجيل من ناخبين داعمين لمرشحين آخرين بحيث يمنعهم من التصويت لهم. تكمن المأساة في أنه عندما تلاقي الرشوة قبولاً تصبح فاعلة، ومؤثرة، لأن استعمال صوتك لدعم حزب يقدم خدمات عامة بدلاً من بيعه لحزب يسلك مسالك المحسوبيات، والرشوة لا يصب في مصلحتك الشخصية بوصفك فرداً. ما الذي يمنع من أن تبيع صوتك أنت، وتترك للآخرين مهمة التصويت من منطلق ما يحقق المصالح القومية؟ تتطلع المحسوبية إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من جدوى الكلفة لمصلحة حزب معين، ولذلك تعمد إلى شراء الأصوات بالجملة عبر رشوة مجموعة قليلة من قادة الرأي المؤثرين انطلاقاً من أن المصلحة الذاتية يجب أن تطغى على مصالح كل الآخرين.

فيما يخص هذا النوع من الأحزاب السياسية، تبدو المصلحة العامة الشاملة التي تتحقق عبر تقديم خدمات عامة مدمرة لمصالحهم الشخصية.

ثم إنه من المنطق أن تركز الشركات جهودها التسويقية على قادة الرأي. كذلك يقتضي المنطق من حزب سياسي ينوي شراء أصوات الناخبين عبر المحسوبيات أن يستخدم أمواله في شراء قادة المجتمع. التصويت جملةً تنفيذاً لأوامر مثل أولئك القادة، وتوصياتهم هو كثير الاحتمال حيث يكون ولاء الناخب للمجتمعات العرقية قوياً، وحيث تكون المعلومات الموضوعية المتوافرة للناخب شحيحة، وضعيفة. تلك لسوء الحظ الحالة النموذجية، والقياسية السائدة في مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. لقد تبين لنا أنه كلما تعددت أعراق مجتمع بذاته ساءَ أداءُ الديمقراطية الغنية بالموارد.

لنفترض جدلاً أننا قبلنا بالمنطق الذي يقول: إن إنفاق الأموال العامة على شراء أصوات الناخبين أكثر جدوى من اعتماد مبدأ تقديم الخدمات العامة بوصفها إستراتيجية لكسب الانتخابات في المجتمعات العرقية التي تتفشى فيها المحسوبيات، وفي ظل غياب حرية الصحافة. هذا يبقي السؤال معروضاً: لماذا تختلف هذه المشكلة باختلاف البلاد الغنية بالموارد؟ فبالرغم من كل شيء، ثمة كثير من المجتمعات متعددة الأعراق، وتعاني محدودية حرية الصحافة.

في كثير من المجتمعات التي تقوم فيها السياسة على أساس المحسوبيات، يكون فيها استخدام المال العام في جذب أصوات الناخبين أكثر جدوى من توفير الخدمات العامة، بيد أن جعل هذه المنهجية مناسبة مكلف جداً. كي تصبح هذه الإستراتيجية مناسبة، يتطلب الأمر من الحزب السياسي الحاكم أن يفسد المال العام، ويتلفه. من الواضح أن الاختلاف الأساسي

بين استخدام عائدات الموارد في تقديم خدمات عامة واستخدامها لتأمين ولاءات خاصة هو أن الولاءات الخاصة والمحسوبيات تكسر كل القواعد المتعلقة بالطريقة التي ينبغي أن تتحكم بإدارة الموارد العامة. حتى تتمكن الحكومة من الإنفاق على المحسوبيات، والولاءات يتعين عليها أولاً أن تختلس المال من صناديق المال العام، وتكدّسه في صناديق ملطخة، وملوَّثة. إن كانت الأبواب موصدة في وجه الاختلاس، والقيود شديدة الإحكام عليه، عندها تصبح سياسة المحسوبيات مكلفة جداً. نعتقد أن عائدات الموارد تلعب في هذا المجال دوراً مدمراً. في حال وجود قيود فاعلة على السلطة يسلم المجتمع من سياسة المحسوبيات حيث تصبح الأحزاب السياسية مضطرة للاحتكام إلى قواعد لعبة المنافسة الانتخابية. من حسن حظ المجتمعات التي يتوافر فيها ضبط لسلوك السلطة أن الانتخابات تأتي إلى السلطة بأولئك المفعمين بروح خدمة المصلحة العامة.

حيث لا تكون سياسة المحسوبيات مناسبة يكون الناس منجذبين إلى السياسات التي يغلب احتمال تقديمها خدمات عامة لمصلحة المجتمع برمته. طبعاً، في المجتمعات التي تكون فيها المحسوبيات ممكنة تنقلب الأوضاع: حيث تميل السياسات الديمقراطية إلى اجتذاب اللصوص، والمحتالين بدلاً من الغيريين (الذين يقدمون مصلحة الآخرين على المصالح الذاتية). يعتقد علماء الاقتصاد، عموماً، أن المنافسة تجعل البقاء للأصلح، والأكثر مناسبة. لكن حين تكون سياسة المحسوبيات ممكنة فإن صناديق الاقتراع تجعل الفوز من نصيب الفاسدين. وهنا نصل إلى شريعة الغاب على صعيد السياسة حيث يصبح البقاء للأكثر مالاً، وثراءً.

دعاني ذات يوم رئيس مصلحة الضرائب النيجيري لتناول طعام العشاء. في الحقيقة، كان رئيساً سابقاً لمصلحة الضرائب، فقد استقال أخيراً من منصبه ليعود من حيث أتى: إلى القطاع الخاص. أخبرني في أثناء تناول طعام العشاء عن السبب الذي جعله لا يطيق الاستمرار في عمله. سعى، على مدى عامين كاملين، لاستصدار تشريع ضريبي بسيط من الهيئة التشريعية. لم يكن مطلبه مثيراً للنزاع، بل كان مجرد عملية تنظيم تقني، ويجب أن يمر عبر رئيس اللجنة المختصة الذي قال له: «كم تدفعون؟» هذا يعني أن رئيس اللجنة المختصة توقع من مصلحة الضرائب أن تقدم له رشوة. لا تشريع من دون الحصول على رشوة. لماذا؟ لأن الوضع الطبيعي هو ذا؛ هكذا تسير الأمور. سياسة المحسوبيات تجتذب اللصوص، والمحتالين على نحو تصاعدي.

لماذا تضعف عائدات الموارد الضخمة القيود السياسية؟ أحد الأسباب شديد الوضوح: لأنها تقلص على نحو جوهري الحاجة إلى الضرائب؛ لأن الدول الغنية بالموارد لا تحتاج إلى الضرائب، وهي بذلك لا تحث مواطنيها على التدقيق خدمة للمصلحة العامة في كيفية إنفاق أموال الضرائب. في حين أن قدرة هذا النهج - في إطاره العام على نسف قواعد المسؤولية من أساسها ظلت مفهومة رَدَحاً طويلاً من الزمن، فقد كان ينظر إليه عادة بوصفه تفسيراً لازدياد احتمال كون المجتمعات الغنية بالموارد أوتوقراطيةً. إن الفكرة الأساسية هي أن نسف قواعد المسؤولية فيما يخص الحكومات الديمقراطية؛ وفقاً لمعيار المنافسة الانتخابية على الأقل. ليس ما يتم

نفسه هو عملية المنافسة الانتخابية، بل القيود السياسية التي تحدد أُطُرَ استخدام السلطة، وكيفيتها.

لقد خلصنا إلى استنتاج: إن عائدات الموارد تؤدي إلى تأَكّل القيود المفروضة على السلطة. وهذا يؤدي إلى انفلات المنافسة الانتخابية من القيود التي تقتضي العملية الانتخابية وجودها. وهكذا تصبح الأحزاب السياسية طليقة للتنافس في الأصوات عن طريق المحسوبيات إن هي اختارت هذا السبيل. في بيئة الولاءات العرقية،وفي ظل غياب حرية الصحافة تصبح هذه الطريقة هي أكثر الطرق جدوى في اجتذاب أصوات الناخبين. في مثل هذه البيئة، الأحزاب التي تنتهج طريقة خدمة المصلحة العامة لاستمالة أصوات الناخبين تخسر في الانتخابات ببساطة.

لقد طوَّر علماء السياسة مقياساً يعتمد على الكم فيما يتعلق بالقيود المفروضة على السلطة. مثل كل نظام يعتمد على القياس، تعتري هذا النظام بعض النواقص والعيوب: إنه يحدد سبعة عشر قيداً يجب أن تفرض على السلطة، ويحسب عدد القيود التي يلتزم بها نظام سياسي معين؛ من هذه القيود: القضاء المستقل، والصحافة الحرة المستقلة، وما شابه ذلك. هذا المقياس ليس مثالياً، لكنه أفضل من لا شيء. بعض الدول الديمقراطية خبرت المنافسة الانتخابية منذ عهد طويل، لكنها حديثة العهد بفرض القيود عليها. بينما نجد أن الوضع مقلوب عند بعضها الآخر، تتوافر الحالتان معاً لدى الدول النامية الناضجة ديمقراطياً. عندما ندمج كلا المقياسين في تفسيرنا للنمو نجد أنهما يتفاعلان مع عائدات الموارد على نحو معاكس تماماً. بينما تجعل المنافسة الانتخابية

تجعل إسهام عائدات الموارد في النمو أسوأ حالاً وعلى نحو جوهري فإن فرض القيود يعزز النمو على نحو جوهري.

عندما تكون القيود المفروضة قوية بما يكفي، فإن الدولة الديمقراطية الغنية بالموارد تحقق اقتصاداً ناجحاً. ماذا تعني عبارة «بما يكفي عملياً؟».

لنعد إلى مثال البلد الذي تسهم عائدات الموارد فيه بنسبة 20% من دخله القومي، التي تكون المنافسة الانتخابية فيه قوية. يجب أن نتذكر أنه في ظل غياب القيود المفروضة على الانتخابات يفقد المجتمع ثلاث نقاط مئوية تقريباً سنوياً على صعيد النمو مقارنة بالمجتمع الأوتوقراطي. تبعاً لمعيار القيود المفروضة الذي استخدمناه، يحتاج المجتمع إلى تطبيق أربعة قيود لا تعد كماً كبيراً جداً. لكن لسوء الحظ يعد هذا الرقم ضعف رقم القيود التي تطبقها المجتمعات الغنية بالموارد بطريقة قياسية. إن البلاد الغنية بالموارد تحتاج إلى هذه القيود أكثر مما تحتاج إليها البلاد الأخرى، لكن واقع الحال هو نقيض ذلك.

هل يكفي مجتمعاً ما تطبيق أربعة قيود مختارة بطريقة عشوائية من القيود السبعة عشر كي يحقق نتيجة؟ الاحتمال الغالب أن ذلك غير كافٍ. فالمؤشر الكمي هو مقاربة تقريبية غير متقنة، ولا برنامج عمل. إنه لا يحدد لنا القيود الأكثر أهمية، ولا كيفية تفاعلها، ولا كيفية تأثرها بالبيئة الثقافية. لقد توصلنا إلى النقطة الأكثر أهمية التي ينطوي عليها بحث القيود الذي يعتمد على الكم، بل استطعنا سبر غور المسألة وصولاً إلى بُعْدٍ أعمق قليلاً. إن كان ثمة قيد مهمٌ فإنه ذاك الذي يتولد عن حرية

الصحافة. يوجد منظمة تدعى بيت الحرية وضعت نظاماً حراً، ونتائجه تقريبية. استخدمنا هذا النظام لمعرفة هل الصحافة الحرة تحقق اختلافاً واضحاً في المجتمعات الغنية بالموارد. توصلنا إلى أن الصحافة الحرة عموماً مرتبطة بتحقيق نسبة نمو أكبر، بيد أن حرية الصحافة إذا ما توافرت في بيئة غنية بالموارد الطبيعية فإنها تحقق نتائج أكبر على نحو جوهري.

أخيراً، حاولنا اقتفاء أثر السياسات التي ارتقى أداؤها بسبب تطبيق القيود عليها فوجدنا أن الأمر يعود إلى قرار تثمير الأموال. إن القيود تزيد من عائدات الاستثمار. أحد التفسيرات العملية للطريقة التي تعمل بها القيود المفروضة على السلطة على زيادة عائدات الاستثمار يمكن استخلاصه من نيجيرية؛ أكثر البلاد الإفريقية الغنية بالنفط أهميةً. قبل العام 1979، ظلت نيجيرية خاضعة لحكم ديكتاتوري دام أكثر من عشر سنوات، حيث تعاقب على حكمها في تلك الحقبة عدد من الحكام العسكريين الديكتاتوريين. عادت نيجيرية في ذلك العام إلى مظلة الحكم المدني الديمقراطي مما سبَّب ارتياحاً عاماً، وقد انتخب شيهو شفاري رئيساً للدولة. لسوء الحظ، ثبت أن نظام حكمه تبنى النموذج التقليدي للمنافسات الانتخابية الذي يعتمد على المحسوبيات، ولا يخضع لأي قيود انتخابية. أحد أول الأعمال التي قامت بها الحكومة كان إعادة طرح مناقصة لبناء سد ضخم كانت الحكومة العسكرية السابقة قد عهدت به إلى إحدى المؤسسات لتنفيذه. لكن قيمة العقد ارتفعت من 120 مليون دولار أمريكي إلى رقم مذهل وهو 600 مليون دولار أمريكي. لقد دفع السياسيون أموالاً طائلةً لشراء أصوات الناخبين الذين انتخبوهم، وباتوا

بأمسّ الحاجة لاستعادة الأموال التي دفعوها، وللتعويض عن خسارتهم المنبنية على شراء الأصوات الانتخابية. إن وسيلتهم لتحقيق ذلك هو جني أرباح من مشروع بناء السد.

مثال آخر من نيجيرية أيضاً، وهو أحدث عهداً من سابقه. خاضت نيجيرية من جديد في وحل حكم الديكتاتورية العسكرية على نحو غير متوقع العام 1983، ثم عادت من جديد إلى الحكم الديمقراطي المدني العام 1998. العام 2003، دخل أولوسيفن أوبسانيو عهده الانتخابي الثاني بوصفه رئيساً (فقد كان رئيساً للدولة في ظل الحكم العسكري بين عامي 1976 ـ 1979). كان عهده الانتخابي الأول على شاكلة نظام حكم شفاري؛ تحولاً من الحكم العسكري إلى الديمقراطية. لقد كان حكمه آنذاك في الحقيقة عرضاً ثانياً لوقائع حكم شفاري. كانت المنافسة الانتخابية قوية: فقد هزم في انتخابات 2003 ثمانون بالمئة من السناتورات أصحاب المناصب. لم يكن حينذاك ثمة قيود مفروضة على العملية الانتخابية من الناحية الفعلية: إذ لم يكن الوقت متاحاً لوضعها موضع التنفيذ الفعلي، وكانت كل المصالح المحلية، والإقليمية القوية معارضة لوجودها. لقد أبدى أوبسانيو في بداية عهده الرئاسي الثاني شجاعة مهمة، فقد استهله بفرض قيود لم يكن لها وجود سابق. أحد هذه القيود التي فرضت في البداية تثير الدّهَش لأنها كانت غائبة قبل ذلك التاريخ، وليس لأي سبب آخر؛ كان أمره أن تعرض المشروعات الاستثمارية العامة للمناقصات التنافسية. عندما صدر هذا الأمر أول مرة كان ذا مفعول رجعي طفيف. بعض المشروعات

التي تم التصديق عليها سابقاً أعيد عرضها عبر مناقصات جديدة. فانخفضت كلفتها نتيجة لاستدراج عروض تنافسية بنسبة 40%.

هذان المثالان النيجيريان: الزيادة الرهيبة في كلفة السد التي نتجت عن غياب الضوابط والقيود على المنافسة الانتخابية، والانخفاض الكبير للكلفة الناتج عن وضع القيود والضوابط يفسران الأخطار الكبيرة، والمطلقة التي تواجه الدول الديمقراطية الغنية بالموارد.

إذاً، هل هي عودة إلى الأوتوقراطية (نظام حكم الفرد المطلق)؟

قد يبدو أن المثلين اللذين أوردناهما يقترحان على المجتمعات الغنية بالموارد أن تبقى خاضعة للحكم الأوتوقراطي. بئس الاستنتاج هذا، فالديمقراطية مطلوبة لأسباب قوية غير مرتبطة بتأثيرها في الاقتصاد. في كل الأحوال، الأوتوقراطية تعد خطأً من منظور اقتصادي ما دام الأمر يتعلق بمعظم مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. ثمة سبب قوي يمنع الحكم الأوتوقراطي في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر من أن يبلي بلاءً حسناً: إنه الاختلاف العرقي.

لقد استعرضت الاختلاف العرقي في سياق الحديث عن فخ الصراع. حيث كنت قادراً على التفاؤل: يوجد علاقة صغيرة بين الاختلاف العرقي وخطر الصراع المتزايد. لكن آثاره الواسعة في عملية النمو الاقتصادي هي أقل ارتفاعاً. يبدو أن الحكم الأوتوقراطي يحسن صنعاً على الصعيد الاقتصادي فقط في المجتمعات التي يوجد فيها اختلافات عرقية. النجاح الصيني المذهل يتوهج مثل المنارة لبعض الحكومات الأوتوقراطية التي

تتولى زمام السلطة في مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. بيد أن هذه المقارنة هي مقارنة تضليلية على نحو جوهري. فالصين هي مثال على الأوتوقراطية المتجانسة ذات الطبيعة الواحدة، والتكوين الواحد، في حين أن كثيراً من مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تتصف بأنها أوتوقراطيات فيها اختلافات عرقية. عالمياً، الحكم الأوتوقراطي في مجتمعات الاختلافات العرقية يقلص النمو، أما السبب الأكثر احتمالاً أيضاً هو أن الاختلاف العرقي ينزع نحو تضييق قاعدة الدعم للحاكم الأوتوقراطي. قياسياً، يستمد الحكام المستبدون في مجتمعات الاختلافات العرقية الدعم من المجموعات العرقية التي ينتسبون إليها: مثال على ذلك صدام حسين الذي كان مسلماً سُنياً، وكان حزب البعث التابع له يتألف أساساً من أعضاء مسلمين من السُّنَّةِ كي يلحقوا الأذى بالعراقيين الأكراد، والشيعة. كلما تعددت الأعراق المختلفة في المجتمع، أصبحت مجموعة الحاكم الأوتوقراطي العرقية أصغر حجماً، وأقل عدداً، وهذا يؤدي بدوره إلى تغيير الحوافز لدى الحاكم المستبد. كلما ضاقت قاعدة الدعم الاجتماعي، تتعززعلى صعيد السياسة الاقتصاديةعملية التضحية بالنمو في سبيل إعادة توزيع الدخل على مجموعة الحاكم المستبد.

لهذا السبب فشل الحكم الاستبدادي في بيئة الاختلافات العرقية مثل نيجيريا، والعراق في توليد الشروط، والظروف الموصلة للنمو. وعودة المستبدين إلى الحكم لا تحمل وعداً بتحسين الأوضاع. النقطة التي لا تبعث على الارتياح هي أن المنافسة الانتخابية ليست كافية لفك الحصار

الذي ضربه الحكم الاستبدادي على النمو، حيث إنها تبدل نمط الحصار المضروب على الاقتصاد فتجعله أكثر تبديداً للموارد عبر إنفاق عائداتها على المحسوبيات. في بيئة تستحكم فيها الاختلافات العرقية، وتتوافر لها عائدات الموارد تصبح المنافسة الانتخابية ضرورية، إلا أنها غير كافية.

تحتاج المجتمعات الغنية بالموارد، التي تضم أعراقاً مختلفة إلى ديمقراطية تتميز بتركيزها القوي على القيود، والضوابط السياسية المتعلقة بالمنافسة الانتخابية. نادراً ما نجد مجتمعاً يتمتع بهذه المزايا، لكنه موجود، ومثال عليه بوستوانة، ذلك البلد الغني بالماس. كانت بوستوانة ديمقراطية منذ أن استقلت، وما زالت كذلك حتى الآن. لم ينتج عن أيٍّ من انتخاباتها تغيير فعلي في الحكومة؛ ولا يمكن وصف التنافس الانتخابي فيها بالقوي. لكنها على كل حال تصرفت دائماً على أساس الالتزام بالعملية الانتخابية، وبما يجب أداؤه على صعيد العمل الحكومي. أحد الملامح الجديرة بالملاحظةعلى هذا الصعيد هو أن كل المشروعات الاستثمارية العامة فيها يجب أن تحقق الحد الأدنى من العائدات المطلوبة. الدليل الواضح على الالتزام بهذه القضية هو أنها تحتفظ بالقدر الأكبر من فائض مواردها المالية بالقطع الأجنبي، وبأصول مالية أجنبية. ديمقراطية بوستوانة وديمقراطية نيجيرية تقفان على طرفي نقيض. قواعد المنافسية الانتخابية، وضوابطها المنافسة الانتخابية في البلدين تختلف اختلافاً جذرياً، ثم إن ناتج النمو يختلف جوهرياً في أحد هذين البلدين عن الآخر. استطاعت بوستوانة أن ترقى بنفسها إلى مصاف الدول متوسطة الدخل. لقد تخلصت قاطعياً من المستوى المتردي الذي

تعانيه مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. حققت هذه الدولة -في الواقع- نسبة نمو هي الأسرع في العالم على مدى حقبة طويلة من الزمن.

لماذا تُعد وفرة الموارد الطبيعية فخاً؟

لماذا أعد وفرة الموارد الطبيعية في مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر فخاً؟ كان النفط دوماً ممتازاً للترويج. لماذا هو ليس كذلك فيما يخص تشاد؟ لست راغباً في استخدام التفسيرات الاقتصادية التقليدية: السبب هو المرض الهولندي، وتقلب أسعار البضائع. فهذان العاملان يكبحان النمو حتى عندما تكون سياسة الدولة معقولة. بين هذين العاملين تأتي، أيضاً، الحيلولة دون استفادة البلد من توزيع موارد الدخل عبر تصدير الخدمات، والمواد المصنعة؛ وهي فرص كبيرة يجب ألا تهدر. وأنا أعتقد أن التفسير الذي يطرحه العلم السياسي هو مهم أيضاً: من المحتمل أن تغري عائدات الموارد الحكم الاستبدادي. يمكن أن تكون الحكومات الاستبدادية في مجتمعات الاختلافات العرقية الواقعة تحت خط الفقر مؤذية جداً للتنمية الاقتصادية، كما كانت الحال مع نظام حكم صدام حسين في العراق. ولكنني معْنيٌّ بإيضاح نقطة مهمة وهي: حتى استبدال الحكم الاستبدادي بآخر ديمقراطي هو ليس بالأمر السهل، حيث إن الحكام المستبدين عادةً ما يتشبثون بالسلطة، ويلتصقون بها، وهذا من غير المحتمل أن يكون كافياً. إن نوع الديمقراطية الذي يمكن أن تحققه المجتمعات الغنية بالموارد، التي تعيش في الوقت ذاته

تحت خط الفقر يوجد -بحد ذاتها- اختلالاً وظيفيّاً لعملية التنمية الاقتصادية. في مرحلة الانتقال إلى الديمقراطية تتوافر دوافع قوية لدى مختلف المجموعات كي تتنافس في الانتخابات. لكن لا تكون متوازية معها لوضع ضوابط وقيود على العملية الانتخابية. فالضوابط والقيود تصون المصلحة العامة، ولكن ليس فيها أيٌّ مصلحة شخصية لأيٍّ كان.

لذلك، إن كان الغنى بالموارد بالغ السوء لوضع القيود، والضوابط، كيف إذاً، تمكنت النرويج من العمل وفقاً لها؟ حسناً، لقد تمكنت النرويج من وضع القيود، والضوابط قبل أن تحصل على النفط. النمو ليس جيداً بذاته فقط، لكنه مفيد أيضاً بتأمينه تغذية راجعة لقواعد اللعبة السياسية. إن ما يحفز على الانصياع لقواعد اللعبة السياسية هو ارتفاع مستوى دخل الفرد. التنمية الاقتصادية تغري بإحداث تغيير دستوري صحي على نحو متزايد. وهكذا تظهر المؤسسات السياسية صورة النمو الذي تحقق، ثم إنها تؤثر في النمو المستقبلي. ليس لدى النرويج نمط خاص من القيود، والضوابط، كل ما لديها هو نوع من القيود يُعَدٌّ عادياً بالنسبة لمستوى التنمية الخاصة بها.

هذا هو ما يتيح إمكانية نشوء فخ التنمية السياسية. إن المجتمع الغني بالموارد، والمتدني الدخل سواء أكان مجتمع اختلافات عرقية خاضعاً لحكم استبدادي، أم مجتمعاً حديث العهد بالديمقراطية التي لا تخضع الانتخابات فيه لقيود، وضوابط من المرجح أن يسيء استخدام الفرص التي تتاح له، بحيث يجعلها سبباً في إفشال النمو. وهذا يؤدي بدوره إلى إغلاق الطريق الذي سلكته معظم المجتمعات بغية تكوين صيغة متوازية

من الديمقراطية عبر تحقيق التنمية الاقتصادية تحديداً. فخ الموارد يمكن أن يمتد ليشمل مجتمعات غير تلك التي تعيش تحت خط الفقر. كثير من المجتمعات ذات الدخل المتوسط، والغنية بالموارد يمكن أن تقع في فخ الموارد. المثال الواضح على ذلك: روسية، وفنزويلة، وبلاد شرق أوسطية. على الأقل، ليست الحالة المعيشية لمواطني تلك الدول مثيرة للشفقة كما هي الحال مع مواطني بلاد المليار نسمة الواقعة تحت خط الفقر؛ لأن تلك الدول تعاني ركوداً عند مستويات الدخل المتوسط، بيد أنها لا تعانيه عند مستويات الدخل شبه المعدوم. ما أريد قوله هو أن فخ التنمية لا يقتصر على المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، مع أنه بالغ الأهمية لهم، وشديد التأثير فيهم.

لماذا يُعَدُّ هذا الأمر مهماً لسياسة مجموعة الثمانية الكبار؟

إن احتمال تفكير مواطني دول الثمانية الكبار في فخ الموارد أقل منه في فخ الصراع. من الواضح جداً أن الفشل في البلاد الغنية بالموارد يمسنا -نحن الآخرين- مساً وثيقاً، والعراق مثال أكيد على ذلك. إن تلك البلاد تمثل، أيضاً، حالة هدر فظيعة للأموال التي ندفعها لها نحن ثمناً لمواردها التي نشتريها منها. كما سأوضح في الفصل السابع من هذا الكتاب، تلك الأموال هي أكثر من المساعدات كثيراً جداً، مع ذلك فإنها أقل فاعليةً على صعيد تحقيق تنمية اقتصادية.

حتى إن كنتَ لا تكترث لمسألة تبديد أموالك حيث إنك تحصل على موارد طبيعية لقاء دفعها، فعليك أن تقلق بشأن «لعنة الموارد». لقد بات

أمراً معروفاً، ومألوفاً أن العالم الغني يرغب في الاستغناء عن نفط الشرق الأوسط؛ حيث توجد إفريقية، وآسية الوسطى. وبات معروفاً، ومألوفاً أن أحد أسباب الصعوبات التي يعانيها الشرق الأوسط هو وجود عائدات النفط الضخمة جداً فيه. تحولنا بالاعتماد على موارد الطاقة من الشرق الأوسط إلى مكان آخر لا يعمل ببساطة بوصفه معياراً أمنياً إذا ما انتقلت معه «لعنة الموارد» إلى المكان الآخر. أن نصبح معتمدين في حصولنا على موارد الطاقة على بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، يعني لي «شرق أوسط 2». لحسن الحظ وعلى وجه الدقة لأننا متورطون في الصميم بفخ الموارد بوصفنا دافعي رواتب، لدينا وسائل متوافرة بين أيدينا تمكننا من كسر هذا الواقع؛ بيد أننا لم نُقْدِمْ على استخدامها. سوف أثبت بالحجة والبرهان في الفصل التاسع من هذا الكتاب أنه ليس من قبيل المصادفة البحتة غياب محاولتنا لحل المشكلة. إن لفخ الموارد نهايتين ممكنتين، بيد أننا تمسكنا بواحدة منهما فقط. إن كل بلد غني بالموارد، وجائع هو حبيس براثن معضلة التراخي، والكسل. لكن يتعين عليَّ أولاً أن أتحوَّل إلى فخ آخر.

الفصل الرابع

الاحتباس وسط جيران سيئين

ذات يوم عندما كنت مديراً لقسم الأبحاث في المصرف الدولي حضر شاب غيني لمقابلتي. كان يعمل مستشاراً اقتصادياً لرئيس وزراء جمهورية إفريقية الوسطى. ما ذكرته كافٍ لإعطائك فكرة عن جمهورية إفريقية الوسطى. فرئيس الوزراء لم يجد مواطناً من بلده ليكون مستشاراً اقتصادياً له. لا يكاد البلد يخرج أي أناس متعلمين، وكانت سنوات من الحكم السيئ كفيلة بجعل القلة المتعلمة تفر من البلد. حتى رئيس الوزراء نفسه كان عائداً من المنفى. على أي حال، كان هذا الشاب صاحب العقل الرصين قد قرأ كتابي، وجاء ليستشيرني في ما يمكن لهذا البلد أن يفعله كي يتخلص من الجمود، والركود اللذين يعانيهما. كنت قد زرت البلد منذ عهد قريب في العام 2002، فكان في استقبالي لدى وصولي إلى المطار فريق عمل من محطة التلفاز الوطني كما لو كنت شخصاً مشهوراً. هذا التصرف يخلف لديك انطباعاً بأنه لا أحد يزور جمهورية إفريقية الوسطى. عندما تبادلت النقاش مع الحكومة ألقيت على أعضائها سؤالاً لطالما كنت ألقيه لدى تقديمي النصح، والمشورة لحكومة من الحكومات

لأنه يضطر الناسَ إلى أن يكونوا محددين في عروضهم، ثم إنه يفيد في قياس مدى طموحاتهم: ما هو البلد الذي يحبون أن تكون بلدهم مثله في عشرين سنة؟ ناقش الفريق المؤلف من وزراء الحكومة موضوع السؤال فيما بينهم، ثم عادوا إليّ وفي جَعْبَتهم إجابة عن سؤالي: بوركينا فاسو. بوركينا فاسو! في الواقع، لم تكن إجابة ساذجة وفقاً لكل المعايير. فكلا البلدين يشتركان في بعض الخصائص المهمة. بوركينا فاسو كانت تحاول أن تحقق شيئاً في ظروف مشابهة لظروف جمهورية إفريقية الوسطى. بيد أنها ما تزال تعاني الفقر المدقع. ذاك هو أفق الطموح الواقعي لجمهورية إفريقية الوسطى؛ الطموح الذي ترغب في تحقيقه في عشرين عاماً مع أن بوركينا فاسو تعاني اليوم اليأس المطبق.

سوف يدور هذا الفصل حول أهمية الجغرافية فيما يخص التنمية، التي ألحقت كلاً من جمهورية إفريقية الوسطى، وبوركينا فاسو بخط السير البطيء. لقد تولد إدراك عبر العقد الماضي في وسط علماء الاقتصاد بأهمية العامل الجغرافي. ظهر خطان تحليليان رائدان على صعيد الأبحاث المتعلقة بأهمية الجغرافية. الخطان مختلفان كلياً لكن أحدهما يتمم الآخر. أحدهما ينظر إلى الاختلافات الجغرافية القائمة بين الأمكنة، والباحث الرائد في هذا المجال هو جِف ساش. الخط الثاني هو أقل ميلاً إلى الحدس، والبداهة، وهو يلقي السؤال الآتي: ماذا سيحدث إن انطلقت بلاد معينة من المستوى ذاته، ثم توافرت لبعضها فرص متنوعة قبل غيرها. لقد أشرف على هذا البحث شخصان هما: بول كروغمان، وتوني فينابلس. إن كلتا المجموعتين من هذه الأفكار مهمتان جداً لفهم

مشكلات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. إحداهما ستكون موضوع هذا الفصل، أما الأخرى فستحتل مكان الصدارة في الجزء الثالث من هذا الكتاب.

يذهب ساش إلى القول: إن احتباس بلاد وسط جيران سيئين يجهز على 50% من نسبة نموه. الاستجابة النموذجية الممتازة لما ذهب إليه ساش كانت عبر الإشارة إلى سويسرة، أو النمسة، أو لوكسمبورغ، أو إلى بوستوانة في إفريقية؛ بوستوانة التي حققت أسرع نسبة نمو على مستوى العالم عبر حقبة طويلة من الزمن. صحيح أن احتباس بلد ما وسط جيران سيئين لا يؤدي به بالضرورةإلى الفقر، أو إلى تباطؤ النمو، لكن 38% من الناس الذين ينتمون إلى مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر موجودون في بلاد حبيسة وسط جيران سيئين. كما هو واضح، هذه المشكلة هي مشكلة إفريقية بامتياز. لأن مشكلات إفريقية تعزى عادة إلى سبب كونها إفريقية. أما باقي دول العالم فلا تعاني مشكلة الاحتباس وسط جيران سيئين.

ما يتعلق بالجوار

كنت محظوظاً إبان إدارتي لقسم الأبحاث في المصرف الدولي بتعيين توني فينابلس رئيساً لقسم الأبحاث المتعلقة بالتجارة، وقد شجعته على المضي قدماً في إنعام النظر في مشكلات احتباس البلدان. توجه توني إلى جمع قواعد معلومات عن كلفة شحن حاوية من موانئ الولايات المتحدة الأمريكية، وأوروبة إلى المدن الرئيسة حول العالم. من المؤكد أن الشحن

إلى عواصم البلاد التي تعاني الاحتباس تزداد كلفته على نحو كبير. على أي حال، ما يثير الذهول هو أن اختلاف التكاليف ليس مرتبطاً باختلاف المسافات. لقد تابع توني منذ عهد قريب بحثه في هذه المسألة. تكاليف النقل إلى بلد يعاني الاحتباس كانت تعتمد على حجم المال الذي أنفقه البلد المشترك شاطئه مع ذاك البلد على البنية التحتية للنقل. إحدى طرائق التفكير في هذا الموضوع أفضت إلى أن البلاد التي تعاني الاحتباس وسط جيران سيئين كانت رهائن في قبضات دول الجوار.

لماذا أوغندة فقيرة، في حين أن سويسرة غنية؟ يعود السبب جزئياً وفي الواقع إلى أن وصول سويسرة إلى البحر يعتمد على بنية تحتية إيطالية، وألمانية. ما هو الأفضل بحسب اعتقادك؟ إذا كانت تفصل بينك وبين الموانئ قنوات اتصال ضعيفة ومتخلّفة، ولا سيطرة لك عليها، يكون من الصعوبة بمكان اندماجك في الأسواق العالمية فيما يتعلق بأي منتج يتطلب كثيراً من النقل، عندها يجب عليك أن تنسى فكرة التصنيع الذي يعد حتى يومنا هذا أكثر محركات التنمية السريعة التي يمكن الاعتماد عليها.

لكني أتساءل: هل الجيران مهمين أيضاً بطريقة أخرى؟ من المحتمل أن تكون البلاد الحبيسة بين جيران سيئين مضطرة إلى الاعتماد على جيرانها لا بوصف بلادهم ممرات توصل إلى أسواق ما وراء البحار فقط، بل بوصفها أسواقاً لتصريف منتجاتها أيضاً بطريقة مباشرة. ربما لم تكن ألمانية وإيطالية واقعتين على طريق أسواق سويسرة. لقد كانتا سوقاً لسويسرة. لم يكن ثمة ما يحجز بين سويسرة وبين أسواقها، بل كانت محوطة

بأسواقها. لسوء الحظ بعض الجيران يعدون أفضل لجيرانهم بوصفهم أسواقاً لمنتجاتهم. لماذا يكون حال نسبة أوغندة على هذه الشاكلة. الفرق بين الحالتين هو أن سويسرة لديها ألمانية وإيطالية، وفرنسة، والنمسة. في حين أن جارة أوغندة هي كينية التي تعاني الركود على مدى ثلاثة عقود، والسودان المنهمك في حرب أهلية، ورواندة التي تعرض شعبها للإبادة الجماعية، والصومال المنهار كلياً، وجمهورية الكونغو الديمقراطية التي كان تاريخها مأساوياً بما يكفي لحملها على تغيير اسمها (زائير سابقا)، وأخيراً، تنزانية التي غزتها غزواً.

بإمكانك القول: إن سويسرة كانت على الأقل محوطة بجيرة أفضل في العقود الأخيرة. أما فيما يخص جمهورية إفريقية الوسطى، ربما تستطيع أن تلقي نظرة على الخريطة. من حيث المبدأ، ينبغي أن يكون نهر الأوبانجوي بمنزلة حبل إنقاذ لحياتها. إنه الوسيلة المجدية من حيث الكلفة لإخراج الأخشاب التي كانت المنتج الأساسي القابل للتصدير. لكن، لسوء الحظ، مجرى النهر من جمهورية إفريقية الوسطى كان اسمياً جزءاً من جمهورية الكونغو الديمقراطية (منطقة حرب أهلية)، بالنتيجة كانت منطقةً ينعدم فيها حكم القانون. وعليه لم يكن ممكناً استخدام النهر لنقل الأخشاب التي كانت تنقل براً. كانت تلك الأخشاب ضخمة الحجم؛ الأمر الذي أدى إلى مزيد من الإضرار بالطرقات بسبب وزن الخشب على محاور عجلات الناقلات. وبالنتيجة تم تدمير الطريق على هذا النحو. وقفت إلى جانب الطريق أراقب كل هذا وهو يحدث أمام ناظري.

قررت أن أتناول هذه القضية من منظور إحصائي.كيف تنمو - عالمياً البلاد التي تعاني الاحتباس، وكيف أثر جيرانها على نموها؟ كان شريكي هذه المرة ستيف أوكونيل، وهو أستاذ في جامعة سوورثمور. توصلنا إلى النتيجة الآتية: إن كان للاحتباس أي تأثير، فإن ذلك يعتمد على الفرص الأخرى المتاحة للبلد. إن كان لبلد ما عائدات موارد طبيعية ضخمة (انظر إلى الفصل الثالث) فذلك يعد عاملاً حاسماً في قدرتها على تحقيق النمو بالرغم من احتباسها. لهذا السبب أبلت بوستوانة بلاءً حسناً: لقد أدارت ثروتها الناتجة عن مواردها الطبيعية الضخمة إدارة صحيحة. كما مر معنا في الفصل السابق. إن كان لدى بلد معين كثير من الموارد الطبيعية المختلفة، فمن المرجح أن تفقد القدرة التنافسية على صعيد صادراتها الأخرى - نظرية المرض الهولندي.

أن يكون بلد ما ساحلياً لا يمنحه فرصة تصدير؛ إن كان غنياً بالموارد يفتقر إليها بلد يعاني الاحتباس، لأن هذه الفرصة أجهضت بفعل امتلاكه كماً كبيراً من الموارد المتنوعة. والبلد الغني بالموارد الطبيعية، الذي يعاني الاحتباس، لا يتضرر كثيراً على صعيد ثروته من الموارد الطبيعية، حيث إن الموارد الطبيعية غالباً ما تكون ذات ثمن مرتفع جداً مما يجعل تصديرها ممكناً بالرغم من ارتفاع تكاليف النقل انطلاقاً من كون ذلك البلد يعاني الاحتباس. في الحقيقة، إذا ما عقدنا مقارنةً بين بلدان حبيسة فقيرة بالموارد، وأخرى حبيسة غنية بها، فإننا نجد أن أمام البلاد الحبيسة الغنية بالموارد فرصاً سانحةً لتحقيق النجاح، وهذا ما فعلته بوستوانة.

ي محاولة تحديد ماهية المواصفات التي تمثّل عوائق جدية ي طريق تحقيق النمو. المحاكمة العقلية، والمنطقية تقتضي بوضوح إلحاق صفة احتباس البلد بالبلاد التي تعاني شح الموارد فقط، حيث إن البلاد الغنية بالموارد لا يمثّل الاحتباس عائقاً جدياً أمامها. لكن هذا يبقى 30% من المليار نسمة الذين يعيشون تحت الفقر ضمن المجموعة.

توصلنا إلى أن كل البلاد عموماً التي تعاني الاحتباس، وتلك التي لا تعانيه تستفيد من النمو الذي يحققه جيرانها: فالنمو خير يعم، وينتشر. فإن كان متوسط النمو لبلد ماوفق المقاييس العالمية و1% سنوياً، فإن البلاد المجاورة تنمو بنسبة 04% سنوياً نتيجة لنمو ذاك البلد. فإن كان النمو السريع لدول الجوار لبلد ما مفيداً للجميع، فإن على البلاد التي تعاني الاحتباس أن تبذل جهوداً خاصةً للاستفادة من النمو الذي يحققه جيرانها، إن هي فعلت فسوف تحقق نمواً سنوياً قدرهُ 07% بدلاً من 04%. لذلك نجد بلاداً مثل سويسرة قد كيفت اقتصادها بحيث يخدم أسواق البلاد المجاورة.

البلد الساحلي يستطيع أن يخدم كل العالم. البلد الحبيس يستطيع أن يقدم خدماته لجيرانه. وهذا أمر رائع إذا كان البلد الحبيس (الذي لا يطل على السواحل) مثل سويسرة، لكن هذا ليس ذا نفع كبير لبلد مثل أوغندة بوجود جيران أوفر حظاً منها من الناحية الجغرافية سواء أكان لهم إشراف على السواحل، أم كان لهم ثروات من الموارد الطبيعية،

لكنهم لسبب أو لآخر فشلوا في اغتنام فرص النمو المتاحة لهم. كي أُجْمِلَ المسألة أقول: يجب على البلاد الحبيسة، والفقيرة بالموارد أن تعتمد على الدول المجاورة لها في محاولة تحقيقها النمو (ماذا باستطاعتها أن تفعل غير ذلك؟)، لكن قابلية هذا الخيار للتطبيق تعتمد على أوضاع الدول المجاورة لها: هل تلك الدول عالقة بأحد فخاخ النمو؟

لنلق نظرة فاحصة على الدول المجاورة لأوغندة مرةً أخرى. كينية، وتنزانية عالقتان منذ سنوات بعيدة بفخ أدائهما السياسي الرديء (سوف نستعرض ذلك لاحقاً). جمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، والصومال جميعها عالقة في فخ الصراع. رواندا عالقة في الفخ ذاته الذي سقطت فيه أوغندة، أما من ناحية فخ الصراع فليست على ما يرام. أوغندة؛ لا هي قادرة على الوصول إلى الأسواق العالمية، بسبب تكاليف النقل، والشحن المرتفعة نظراً لسوء أوضاع الطرق الكينية المهملة، ولا هي قادرة على الاعتماد على تكييف اقتصادها بحيث يخدم دول الجوار، حيث إن دول الجوار عالقة هي الأخرى.

إن بلداً يعاني شح الموارد الطبيعية، ومن الاحتباس، إضافة إلى كون الدول المجاورة له إما أنها تفتقر إلى الفرص، أو أن لديها فرصاً، بيد أنها لا تغتنمها؛ إن بلداً بهذه الأحوال، والمواصفات لا بد أن يكون محكوماً عليه بالالتحاق بخط السير البطيء. لكن هل هي كثيرة البلاد العالقة بأوضاع من هذا القبيل؟ خارج نطاق إفريقية، لا، ليست كثيرة. في دول العالم النامية باستثناء إفريقية ما نسبته 1% فقط من السكان يعيشون في بلاد

تعاني كلتا المشكلتين في آن معاً: الاحتباس، وشح الموارد. بكلمات أخرى: باستثناء إفريقية، المناطق الأخرى من العالم البعيدة عن السواحل، التي تنعدم فيها الموارد الطبيعية، لا تصبح بلاداً ببساطة. فمن المنطقي أن تكون مثل هذه المناطق التي تعتمد اعتماداً شديداً على أداء المناطق المجاورة لها أن تكون مدمجة في كيان الدولة المجاورة بدلاً من أن تكون مستقلة لأن مصلحتها تقتضي ذلك. إلا أن إفريقية مختلفة. 30% من سكان إفريقية يعانون الاحتباس، وشح الموارد. الحالة المنطقية تقتضي أن تكون هذه المناطق ملحقة ببلاد أخرى، لا أن تكون مستقلة بذاتها. لكن واقع الحال مختلف: فتلك المناطق هي بلاد مستقلة قائمة بذاتها وسوف تبقى كذلك.

تزداد الأمور سوءاً، لِنَعدْ إلى المقاييس العالمية. تستطيع الدول الحبيسة، والفقيرة بالموارد أن تتغلب على جزء من مشكلاتها، على الأقل، بتكييف اقتصادها بحيث تحقق الفائدة القصوى من نمو اقتصادات الدول المجاورة لها. فكل نقطة مئوية واحدة يحققها البلد المجاور للبلد الحبيس على صعيد النمو تزيد من نسبة نمو البلد الحبيس بمعدل 07%. من جديد، إفريقية مختلفة. اقتصادات البلاد الإفريقية التي تعاني الاحتباس ليست مكيفة للاستفادة من اقتصادات الدول المجاورة لها. إذ إن بناها التحتية، وسياساتها معدة للتكيف مع التعامل إما مع الدخل، أو مع الأسواق العالمية، لا مع دول الجوار. فالدول المجاورة موجودة على الطرقات المؤدية إلى الأسواق العالمية فقط، لكنها ليست أسواقاً بذاتها.

وهذا يؤثّر على مسألة انتشار النمو. في إفريقية، إن حققت دول مجاورة لبلد معين نمواً إضافياً بمعدل 1%، فكم يجب أن يكون تأثير النسبة من النمو في معدل النمو في البلد الحبيس؟ حسناً، في إفريقية لا يفيد نمو الدول المجاورة للبلد الحبيس ذلك البلد بشيء. المعدل العالمي لفائدة البلد الذي يعاني الاحتباس هو 04%، وللبلد غير الإفريقي الذي يعاني هذه الحالة من الاحتباس هو 07%، فيما يخص الدول الإفريقية التي تعاني الاحتباس فهو 02%؛ وهي فائدة تكاد تكون معدومة. بطبيعة الحال، هذه الأمور لا تغير في الأوضاع شيئاً حتى يومنا هذا: عادة الدول الإفريقية المجاورة للبلد الذي يعاني ذلك الاحتباس لا تكاد تنمو. لذلك فإن نمو البلد الحبيس الذي يتحقق نتيجة لنمو دول الجوار لا يكاد يذكر. لكن نتيجة لواقع الحال، حتى إن بدأت البلاد الأوفر حظاً تحقق نمواً، فلن يساعد هذا البلد الذي يعاني الاحتباس.

حاولت أن أبذل الجهد القليل الذي أقدر على توظيفه لمساعدة جمهورية إفريقية الوسطى. ليس للمصرف الدولي، ولا لصندوق النقد الدولي موظف واحد مقيم في ذلك البلد. حاولت أن أحصل على منحة لذاك البلد، لكن المانح الرئيس قال: إن البلد لا يستحق المنحة لأنه يواجه مشكلات أمنية. ربما كان المانحون على علم ببعض الأمور: فبعد شهور قليلة، شهد ذلك البلد وقوع انقلاب عسكري ناجح. رئيس الوزراء السابق لجأ إلى إحدى السفارات حيث احتمى فيها عدة شهور، وهو الآن يعيش في باريس. وهكذا، البلد الآن عالق في فخ الانقلاب أيضاً، ومن الممكن أن كون في أي لحظة معرضاً للوقوع في أكثر من فخ.

إذاً، ماذا باستطاعة بلد يعاني الاحتباس أن يفعل؟

الاحتباس، وشح الموارد، والجيرة السيئة كلها عوامل تجعل التنمية أكثر صعوبة، وأشد تعقيداً. لكن هل يستطيع بلد يعاني تلك الأوضاع مجتمعةً أن يحقق التنمية إذا ما توافرت له حكومة تتصرف على النحو الذي ينبغي؟ هذا هو جوهر ما حاول رئيس وزراء جمهورية إفريقية الوسطى أن يعرفه. في سعينا لتقديم جواب عن هذا السؤال، نقوم باستكشاف حدود العمل الوطني لبلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. لا يوجد إستراتيجية واحدة كفيلة بمفردها بتحقيق النمو للبلاد التي تعاني الاحتباس، وشحَّ الموارد، بحيث ترفعها إلى مصاف الدول ذات الدخل المتوسط. لذلك على القائمين على إدارة تلك البلاد أن يكونوا حاذقين.

الإستراتيجية1: زيادة الاستفادة من نمو دول الجوار:

ما الذي يمكن عمله للاستفادة من نمو دول الجوار؟ التجارة العابرة للحدود هي بالمقام الأول مسألة بنية نقل تحتية، وسياسة تجارية. في كل الأحوال، تعتمد التجارة العابرة للحدود على البنية التحتية على طرفي الحدود. لذلك، نصف المشكلة تكون خارج دائرة سيطرة الحكومة التي يعاني بلدها الاحتباس. ماذا بشأن السياسة التجارية؟ سوف أتعمق في استكشاف هذا الموضوع في الفصل العاشر من هذا الكتاب. في حين أن للبلاد التي تعاني هذه الظاهرة مصلحة كبيرة، وقوية في الاندماج، والتكامل الإقليميين، وفي التخلص من معوقات التجارة البينية، وإزالتها؛ كذلك لها مصلحة كبيرة، وقوية في تقليص الحواجز التي تقف في وجه

التجارة بين الإقليم، وبين الدول التي تقع خارجه. إن حواجز التجارة الإقليمية تولد انتقالاً غير مرئي من البلاد الفقيرة التي تعاني الاحتباس إلى الدول المجاورة لها الأيسر حالاً، والأكثر تصنيعاً. لذلك على الدول التي تعاني هذه الظاهرة أن تضغط باتجاه تقليص الحواجز التجارية إلى أدنى حد ممكن. لكن من جديد، هذا يعتمد على الدول المجاورة. عندما أعادت مجموعة شرق إفريقية العمل بالتعرفة الخارجية المشتركة عام 2003، أجبرت أوغندة على رفع حواجزها التجارية في الدول غير الأعضاء.

الإستراتيجية 2: إدخال تحسينات على السياسات الاقتصادية لبلاد الجوار:

بمجرد أن يتحقق دمج أفضل لاقتصادات البلدان المتجاورة، يصبح الأداء الاقتصادي للبلاد المجاورة مسألة ذات شأن. كلما ازدادت سرعة وتيرة النمو الاقتصادي للبلد المجاور ازداد نمو البلد الذي يعاني الاحتباس. لا يقتصر الأمر على عدم قدرة البلد الحبيس على تحمل نتائج ارتكابه أخطاء سياسية، بل إنه لا يستطيع أيضاً تحمل نتائج أخطاء سياسية يرتكبها البلد المجاور له. من هنا، تكون خيارات السياسة الجيدة، والمتوازنة للبلاد المجاورة الأوفر حظاً، والأيسر حالاً ذات أثر طيب على البلد الحبيس، وهي تتحقق عبر القرارات القومية الفردية. لكن هذه القرارات ليست تبادلية التأثير: فتبنّي نيجيرية لسياسات جيدة يعد أمراً بالغ التأثير للنيجر. أما تبني النيجر لسياسات جيدة فلن يؤثر، بالنتيجة، في نيجيرية إلا في حدود ضيقة.

الإستراتيجية 3: إدخال تحسينات على حرية الوصول إلى السواحل:

الوصول إلى البحر يعد مصلحة حيوية للبلاد التي تعاني الاحتباس. لكن ينبغي أن نتذكر أن ذلك يعتمد على البنية التحتية للنقل، والقرارات السياسية، ودول الجوار الساحلية. وحيث إنَّ حكومات البلاد المجاورة للبلاد الحبيسة هي التي توفر الخدمات ذات المصلحة الإقليمية العامة فعادةً ما تكون دوافعها غير كافية لتقديم مزيد من تلك الخدمات الضرورية.

الإستراتيجية 4: أن يصبح البلد ملاذاً إقليمياً:

كثير من الخدمات التي تتطلبها التجارة، والأعمال تعتمد على التجارة البينية، وليس على التجارة العالمية. مثال على ذلك: بعض الخدمات المالية. هذا النوع من الخدمات يعتمد عادة على البيئة المناسبة التي توَّفرها السياسة الجيدة. إذا تبنى بلد معين سياسات أرقى مستوىً من سياسات البلاد المجاورة له فسوف يجتذب هذا النوع من الخدمات، ويصدرها إلى البلاد المجاورة، وإلى بلاد الإقليم كله. المثال التقليد للبلد الذي يقدم هذا النوع من الخدمات هو لبنان الذي أصبح مركزاً مالياً للشرق الأوسط كله. كما توضح حالة لبنان، لا ينبغي أن يكون بلد معين حبيساً كي يصبح ملاذاً إقليمياً. فالبلاد الحبيسة ليس لها مصالح مطلقة، لكن لها بكل الأحوال مصالح نسبية. لقد ثبت بالدليل أن الإستراتيجيات البديلة المتاحة للبلاد التي تعاني الاحتباس هي أقل من تلك المتوافرة للبلاد الأوفر حظاً، والأيسر حالاً. لذلك يجب أن تولى هذه الدول عناية خاصة توفر لها دافعاً قوياً لإجراء الإصلاحات الضرورية.

احتمال صيرورة البلاد التي تعاني الاحتباس مراكز إقليمية للبضائع، والخدمات التي تتطلب سياسات بالغة الحساسية مثل الخدمات المالية تمنح تلك البلاد دافعاً مُميزاً لتبني سياسات جيدة.

الإستراتيجية 5: لا تكن حبيس الجو، أو الأرض:

لقد تحولت تقانة التجارة إلى حد ما لتصبح في مصلحة الدول التي تعاني الاحتباس. فقد أضحى النقل الجوي أكثر أهمية مما كان عليه. ثمة اقتصادات مهمة، ولها وزنها باتت تستخدم النقل الجوي. وفي هذا السياق، تعد فائدة الدول التي تعاني الاحتباس معدومة لأنها أسواق صغيرة للخدمات الجوية. على أي حال، يمكن تقديم خدمات منخفضة الكلفة على المستوى المتوسط. وذلك عن طريق كسر القواعد التقليدية المتبعة في هذا المجال. تعد نيجيرية نموذجاً جيداً؛ إذ استطاعت عبر سياسة الأجواء المفتوحة أن تخفض كلفة الخدمات الجوية. قد تتمكن الشركات العاملة في نيجيرية من إرساء القواعد الأساسية لخدمات جوية واسعة النطاق، ومنخفضة الكلفة لخدمة إفريقية التي تعاني الاحتباس. عموماً، الدول التي تعاني الظاهرة المذكورة تحتاج إلى خدمات شركات تعمل على خفض التكاليف مثل شركة ريان الجوية، وإيزي جت، وساوث وست إيرلاينز. إن الخدمات الجوية الراهنة لدى تلك الدول هي باهظة التكاليف إلى حد صاعق، وتعاني إدارة الدولة السيئة لها. إن أكثر تلك الخطوط شهرة هي خطوط زائير الجوية التي تُعَدُّ طائراتها مجنَّدة دورياً لخدمة رحلات التسوق التي تقوم بها السيدة الأولى.

يمكن للخدمات البرية الآن أن تسهم في تحقيق نمو اقتصادي سريع. تلكم هي حال التنمية الاقتصادية التي باتت تحققها الهند منذ عهد قريب. حيث إن الهند هي بلد ذات اقتصاد يعتمد على السواحل، لديها عدة خيارات للاندماج العالمي. البلاد التي تعاني الاحتباس لا يتوافر لها هذا المجال الواسع من الخيارات. خدمات النقل الأرضي جذابة لأن المسافة ليست وثيقة الصلة، وشديدة التأثير في هذا الموضوع. الدعامتان الرئيستان لبلد ما كي يصبح منافساً في مجال الخدمات الأرضية هو امتلاكه بنية تحتية جيدة للاتصالات البعيدة، وتوافر عمال ذوي تحصيل علمي أعلى من المستوى الابتدائي. الاتصالات البعيدة الجيدة تعتمد على اتباع سياسات تنافسية، وتنظيمية جيدة. إنه لأمر بسيط نسبياً لتحديد مواطن الخلل: الأسعار عالية جداً مقارنة بالأسعار العالمية التي تُعد مراجع يستهدى بها، والتغطية غير مناسبة.

الإستراتيجية 6: تشجيع تحويل الأموال:

لأن خيارات النمو لاقتصادات البلاد التي تعاني الاحتباس هي قليلة، ومحدودة، فمن المحتمل أن يهاجر مواطنوها بأعداد كبيرة للعمل في بلاد أخرى. هذا يعتمدبالطبع على استعداد حكومات البلاد الأخرى للسماح لمواطني بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر دخول أراضيها. وهذا يفرغ المجتمع من أبنائه القادرين، والموهوبين. على كل حال، يمكن أن تعود هجرة الناس بشيء من النفع على البلاد التي تهاجر منها وذلك عبر تحويل المهاجرين أموالاً ضخمة إلى أوطانهم. زيادة التحويلات المالية إلى أقصى حد ممكن يعتمد على خطوات متعددة. إحدى هذه الخطوات تمر

عبر تثقيف الناس كي يتوجهوا إلى العمل في بلاد ذات مردود اقتصادي عالٍ بدلاً من العمل بوصفهم عمالاً يفتقرون إلى المهارات في بلاد مجاورة ليست في أغلب الأحوال أيسر حالاً من بلادهم.

الخطوة الأخرى تتمثل بتسهيل الحصول على فرص عمل في بلاد الاقتصادات ذات الدخل العالي. تعد الفيليبين نموذجاً للبلاد التي تتبع هذا الأسلوب، حيث يتم تدريب العمال بطريقة تستجيب لاحتياجات الاقتصادات ذات المردود المرتفع. ثم إن الحكومة توفر خدمات، ومعلومات عبر سفاراتها تمكن أرباب العمل في العالم من توظيف مواطنيها بسهولة. ثمة خطوة أخرى تتمثل بتشجيع العمال المهاجرين على تحويل جزء من الدخل الذي يحصلون عليه. وهذا الأمر يعتمد على الأنظمة المصرفية، وعلى أسعار صرف العملات، والرسوم المفروضة على الحوالات. فرض رسوم عالية على الحوالات يثقل كاهل أصحاب الحوالات، ويجعلهم يحجمون عن التحويل. إن اتباع إستراتيجية طويلة الأمد من شأنه أن يشجع المهاجرين على استثمار أموالهم في أوطانهم. مثال على ذلك: بناء مساكن للأسرة، ولزمن التقاعد، وربط الجيل الثاني من المهاجرين بأوطانهم بعروة أوثق.

الإستراتيجية 7: إيجاد بيئة، ودية، وشفافة فيما يتعلق بالتنقيب عن الثروات، والموارد الطبيعية:

تصنف البلاد ذات الدخل المنخفض التي تعاني الاحتباس حالياً بأنها شحيحة جداً بالموارد الطبيعية. إن احتمال وجود موارد طبيعية ثمينة في

باطن الأرض لمّا يتم التنقيب عنها بعد هو احتمال مرجح. قد يكون العائق الأساسي الذي يحول دون التنقيب عن الموارد الطبيعية متمثلا بالأخطار التي تتوجس منها شركات استخراج الموارد الطبيعية. بعض هذه الأخطار سياسي. لكن من الجائز أن يكون الخطر الأكبر هو ذاك المتمثل بالضرر الذي يمكن أن يلحق بسمعة الشركة في حال أصبحت عائدات الموارد الطبيعية في حكومة بلد محل شك وريبة علناً، بوضوح. لكن ليست كل الشركات من النوع الذي تهمه سمعته، فليس لكل الشركات سمعة طيبة ينبغي حمايتها، وصونها. على أي حال، هذا الواقع يعطي دفعاً لما يعرف تقنياً باسم «مشكلة الاختيار المعاكس»: الشركات التي تستهويها الأماكن المحفوفة بالمخاطر تلك التي لا تستاء من الحكومات الرديئة، وهي لذلك لا تهتم بالمساعدة على تحاشي مشكلات فخ الموارد.

هذا الاختيار المعاكس يمتد الآن، ويتوسع ليشمل حكومات تقف خلف كثير من شركات استخراج الموارد. قام نائب رئيس الصين الشعبية (عام 2006) بجولة إفريقية تحت شعار معلن: «لن نلقي أسئلة».

الإستراتيجية 8: التنمية الريفية:

لأن خيار التحول السريع نحو التصنيع غير متاح للبلاد التي تعاني الاحتباس، فسيبقى القسم الأكبر من سكانها ريفيين زمناً طويلاً. هذا يقتضي أن تحظى التنمية الريفية في تلك البلاد باهتمام أكبر، وأن تكون لها الأولوية أكثر من البلاد ذات الاقتصادات المختلفة. في حين

أن السياسات التي تتطلبها الصادرات الصناعية هي سياسات قياسية إلى حد بعيد في كل أنحاء العالم، فإن السياسات التي يجب تبنيها على صعيد التنمية الريفية ينبغي أن تتكيف مع ظروف كل بلد بطريقة مستقلة. وهذا يتطلب استثماراً أكبر فيما يتعلق بالمعرفة المحلية. ثمة عائق إضافي يحول دون التنمية في تلك البلاد يتمثل بالإعانات المالية الحكومية التي تدفع للمزارعين في كل من: أوروبة، واليابان، والولايات المتحدة الأمريكية.

الإستراتيجية 9: حاول أن تستقطب مساعدات:

حتى مع أفضل أنواع الأداء الحكومي على صعيد الإستراتيجيات التي استعرضتها، فمن المحتمل أن يبقى بلد معين فقيراً زمناً طويلاً. لذلك يتعين عليه أن يجتذب المانحين ما استطاع إلى ذلك سبيلاً. سأتناول هذا الموضوع عبر الفصل التاسع من هذا الكتاب.

لماذا يعد هذا الموضوع مهماً لسياسة مجموعة الثمانية الكبار؟

الملاحظ أن معظم هذه الإستراتيجيات ليست خاضعة لسيطرة حكومة أي من تلك البلاد على نحو كامل. فهي تعتمد على الدول المجاورة، أو على أصحاب قرار دوليين مثل الدول المانحة. مع ذلك، فإن الحكومة الجيدة قادرة بكل تأكيد على إحداث تغيير في البلد الشحيح بالموارد الذي يعاني الاحتباس؛ حتى عندما يكون محوطاً بجبران سيئين. على سبيل المثال: حققت حكومات في أوغندة، وبوركينا فاسو معدلات نمو

مقبولة على مدى عقد من الزمن، بالرغم من أن بعضاً من تلك المعدلات كانت نتيجة تَعَافٍ من أضرارٍ ألحقتها بالاقتصاد حكومات سابقة رهيبة. بيد أني لم أعثر على مثال واحد لبلد شحيح بالموارد، ويعاني الاحتباس، ويحيط به جيران سيئون، واستطاع مع ذلك الصعود إلى مستوى الدخل المتوسط. سوف تبقى هذه البلاد فريسة للفقر إلى أن نمد لها يد العون أكثر كثيراً مما فعلنا حتى الآن. كيفية مساعدة تلك الدول ستكون محور أحد الأسئلة التي سأعرضها في الجزء الرابع.

الفصل الخامس

حكم سيّئ في بلد صغير

إن الحكومة، والسياسات الاقتصادية تساعد في تأطير الأداء الاقتصادي، لكن نتائج التطبيق الصحيح لتلك السياسات تختلف عن نتائج التطبيق الخاطئ. يمكن أن تساعد الحكومة الممتازة، والسياسة الاقتصادية الجيدة عملية النمو. بيد أن ثمة سقفاً ليس بوسع النمو المحتمل أن يخترقه وهو 10% تقريباً: لا تستطيع الاقتصادات أن تنمو بمعدل أسرع من هذا الحد بغض النظر عن أداء الحكومات. بالمقابل، تستطيع الحكومة السيئة، والسياسة الاقتصادية الخاطئة أن تنسف اقتصاداً برمته بسرعة مرعبة. على سبيل المثال، يجب أن يتحمل الرئيس روبرت موغابي المسؤولية عن انهيار اقتصاد زيمبابويه منذ العام 1998، الذي يبلغ معدل التضخم فيه 1000% سنوياً. يمكنك أن ترى هذا الانهيار بالعين المجردة من اللحظة الأولى التي تطأ فيها قدماك أرض ذاك البلد، وتشرع في السير في أرض المطار الدولي المتصحر. كل ذلك بسبب الحكم السيئ، والسياسات الخاطئة. لذلك من المحتمل أن يكون فرض قيود على هذا البلد أجدى نفعاً من الترويج لأداء فاعل للحكومة.

أعتقد أن المدافعين عن فكرة الحكومة الجيدة، والمدافعين عن فكرة السياسات الجيدة هم مجموعات مختلفة من الناس. كلا الفريقين بالغ في الترويج لأفكار بغية تسويقها. الحكومة، والسياسة الجيدتان تستطيعان الإفادة من الفرص المتاحة، بيد أنهما غير قادرتين على توليد فرص لا وجود لها على أرض الواقع. حتى أفضل أنواع الحكومات، والسياسات ليس بوسعها تحويل ملاوي إلى بلد غني، فهي ببساطة لا تمتلك الفرص، والمقوِّمات الضرورية لذلك. إن أفضل مرحلة شهدتها السياسة الاقتصادية النيجيرية (وإن لم تكن رائعة) هي مرحلة الإصلاحات التي طبقت في ثمانينيات القرن العشرين. لكن أُجهز على نتائج تلك الإصلاحات على نحو كامل كونها تصادَف تطبيقها مع انهيار السعر العالمي للنفط.

بالرغم من أن السياسات الحكومية السيئة تستطيع أن تدمر الإمكانات الواعدة جداً، فثمة أمور، وعوامل قد تعدل تلك السياسات، وتعايرها. أحد هذه الأمور يؤتي أُكُلَهُ على المدى القصير، إذا كان صدى الصدمات الخارجية مثل أسعار الصادرات ذا أثر إيجابي بما يكفي فإن هذا سيحقق دفعاً للمجتمع يمكّنه من الانطلاق. لقد فعلت نيجيرية ذلك إلى حد ما بين عامي 1974- 1986، في أثناء الانتعاش العالمي لأسعار النفط، والرئيس هوغو تشافيز يعيد هذه التجربة حالياً في فنزويلة. ثمة أمر آخر أقل وضوحاً بيد أنه أكثر أهميةً، وهو يتمثل بأن الحكومة، والسياسات ذات أبعاد كثيرة. ولا تتمتع كل الأبعاد بالأهمية في كل الظروف.

صنفت مؤسسات الشفافية الدولية العام 2005، كلاً من بنغلادش، وتشاد على أنهما أسوأ بلدين في العالم على صعيد تفشي الفساد. مما لا

شك فيه أن كلا البلدين يرزحان تحت وطأة حكم سيئ. المثير في الموضوع هو أنه بالرغم من كون بنغلادش أكثر بلاد العالم فساداً على وجه البسيطة، فإن هذا الأمر لم يمنع بنغلادش من تبني سياسات اقتصادية معقولة إلى حد ما، ولم يمنعها من النمو أيضاً. أحد التفسيرات يذهب إلى أن بعض السياسات الاقتصادية المتعلقة بأسعار صرف العملات، والرسوم تحقق نتائج سواء أكان موظفو الحكومة شرفاء وذوي كفايات أم لم يكونوا كذلك. لكني لا أعتقد أن هذا هو التفسير الصحيح، بل إن الأمر المهم على هذا الصعيد تقرره الاختلافات المتعلقة بالفرص المتاحة. بالرغم من أن بنغلادش كانت بكل تأكيد ستحقق نتائج أفضل فيما لو كانت معدلات الفساد فيها أقل، إلا أن حالها هو حال البلد الساحلي التقليدي ذي الموارد الطبيعية الشحيحة. إن سبيل مثل هذه البلاد المؤدي إلى التنمية هو واضح المعالم منذ ثمانينيات القرن العشرين على الأقل: وهو تصدير الخدمات، والمنتجات المصنعة التي تعتمد على الأيدي العاملة أساساً. إن اعتماد إستراتيجية تنموية من هذا القبيل لا يتطلب حضوراً، وتدخلاً كبيرين من قبل الحكومات. حتى إن نموذج حكومة «الدولة الصغرى» الذي رَوَّجَ له المصرف الدولي في حقبة ثمانينيات القرن العشرين؛ ذاك الذي يختصر به دور الحكومة، ووظيفتها إلى أقصى حد ممكن، من المحتمل أن يكون كافياً لتحقيق النجاح. كل ما هو مطلوب من الحكومة في هذه الحالة هو اجتناب التصرفات السيئة، والضارة، والمؤذية لا أن تكون فاعلة على صعيد تقديم الأعمال الجيدة. كل ما يحتاج إليه المصدِّرون هو توفير بيئة مناسبة تكون فيها الضرائب التي تفرضها الدولة معقولة، ومعتدلة، وتنعم باستقرار

اقتصادي واسع النطاق، ويتوافر فيها عدد قليل من التسهيلات التي تساعد عمليات الشحن، والنقل. يتحقق ذلك جزئياً بتوفير مناطق خاصة بمعالجة قضايا الصادرات، وجعلها جزراً خاصة تحظى بإدارة أفضل. لقد تصرفت حكومة بنغلادش بطريقة تجعل أداءها الحكومي السيئ بعيداً عن الأنشطة المتعلقة بالتصدير. تشاد -بالمقابل- هي بلد يعاني الاحتباس، لكن يتوافر فيه النفط، وتتوافر له مساعدات. لكن لا يتوافر له لديها مجال للتصدير. كي تستفيد تشاد من المساعدات، والنفط يتعين على حكومتها أن تنفق المال على نحو فاعل، ومؤثر. كي تؤتي هذه الإستراتيجية أُكلها يجب على الحكومة أن تكون أكثر طموحاً من مجرد الامتناع عن التدخل السيئ؛ إذ يجب عليها أن تكون قادرة -عملياً- على التدخل الإيجابي. نموذج «الدول الصغرى» غير قابل للحياة، والتطبيق في سياق وجود النفط، والمساعدات. يجب على الحكومة تحويل أموالها إلى مجالات الخدمات العامة. هل الفساد يعيق التنمية التي تتوافر لها هذه الفرص؟ الفساد يعيقها حتماً. جرى العام 2004 مسحٌ اقتفى أثر أموال حررتها وزارة المالية في تشاد بقصد إيصالها إلى المستوصفات الصحية الريفية. كان الهدف البسيط جداً للمسح هو معرفة مبلغ الأموال التي وصلت فعلاً إلى المستوصفات، لا معرفة هل قامت المستوصفات بإنفاقها على الوجه الذي ينبغي، أو هل كان العاملون في المستوصفات مدركين لما يقومون به من مهام. كان هدف المسح معرفة أين ذهبت الأموال فقط. المثير للدهَش هو أن 1% من تلك الأموال قد وصلت إلى المستوصفات، في حين تبخّر 99% منها، ولم يصل إلى حيث يجب أن يصل. هي حكومة السيئة في تشاد هي حكومة أكثر تأثيراً من

الحكومة السيئة في بنغلادش، لأن الخيار الأوحد المتاح في تشاد هو أن تقوم الحكومة بتقديم الخدمات، وقد أجهض الفساد هذا الخيار.

وهكذا نجد أن تأثير الحكومة، والسياسات مشروط بالفرص المتاحة، ومرتبط بها. لكن كيف نستطيع أن نعرف هل الحكومة، والسياسات مناسبة؟ تحديد أهمية هذين الأمرين هو مسألة شخصية، وذاتية، وقد تكون محل جدل واختلاف. هل الحكم في فرنسة أسوأ منه في الولايات المتحدة الأمريكية؟ وهل سياسات السويد الاقتصادية أفضل من سياسات بريطانية الاقتصادية؟ لحسن الحظ، يتضاءل الجدل، والخلاف ويتراجع كثيراً حينما يصل الأمر إلى بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر: لا أحد يشك جدياً في أن حكومة أنغولة أسوأ من حكومة الهند، وفي أن سياسات تشاد الاقتصادية أسوأ من سياسات الصين الاقتصادية.

الحكومة، والسياسات السيئة ليست بحاجة إلى أن تكون فخاً: تستطيع المجتمعات أن تتعلم من التجارب الفاشلة، وكثير منها تفعل ذلك. إن تصحيح أكثر الأخطاء مأساوية -في الأزمنة الحديثة- حدث في الصين. في ستينيات القرن العشرين قذف ماوتسي تونغ بالصين الشعبية إلى حيث الخراب، وبعضُ وسائل الإعلام الغربية التي هامت بها. لكن في معرض استجابتها لهذا الفشل، أدارت النخبة السياسة الصينية دفة السياسة 180 درجة، وحققت أكبر نجاح اقتصادي على مر التاريخ (لقد أسهم ماو في هذا النجاح إسهاماً لا يُقَوَّمُ بمال، وذلك عندما سقط ميتاً). لقد وفرت الصين حافزاً للهند، فكان جزءاً من العوامل التي جعلت الهند تقتفي أثر الصين. لماذا غيرت الصين، والهند، وكثير من

الدول سياساتها، في حين بقيت دول أخرى على سياساتها؟ ولماذا نجد الحكم السيئ متشبثاً بمواقعه، وقادراً على الاستمرار في بعض الأماكن بالرغم من عدم أهليته؟

السبب القاطع الدلالة هو أن الحكم السيئ لا يسبب خسارة الجميع. فقادة كثير من أشد البلاد فقراً في العالم هم أعضاء في نادي أثرى أثرياء العالم. إنهم يحبون أن تبقى الأمور على ما هي عليه. لذلك فهم ينفقون الأموال كي يبقوا مواطنيهم جهلة، وغير عليمين. لسوء الحظ، كثير من السياسيين، والموظفين الحكوميين النخبويين في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هم من الأوغاد. لكن الإصرار، والمثابرة ليسا خاضعين للمصلحة الذاتية فقط. فثمة كثير من الموظفين الرسميين، والسياسيين يعدون مثالاً للاستقامة، والأمانة. أحياناً تكون لهم اليد العليا في مجتمعاتهم بالرغم من كل شيء. أولئك هم من يُعَوَّلُ عليهم على صعيد الإصلاح. بيد أن الإصلاح الاقتصادي ليس مسألة إرادة سياسية فقط. إنه مسألة نقنية، وفي مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، ثمة افتقار كبير إلى المعرفة العلمية الضرورية. قلة من المواطنين يحصلون على التدريب الضروري. والذين يحصلون عليه يغادرون بلادهم. غالباً ما يتعرض الإصلاحيون الشجعان إلى قوىً مختلفة في مجتمعاتهم تجتاحهم، وتقضي عليهم قبل أن يتمكنوا من تطبيق خططهم الإصلاحية الإستراتيجية. وأخيراً، لا يوجد كثير من الحماسة العامة للإصلاحات الاقتصادية لأنها اكتسبت سمعة سيئة. في ثمانينيات القرن العشرين حاولت مؤسسات تمويل دولية إجبار حكومات

على تنفيذ إصلاحات بصورة «شَرْطِيَّةٍ»، تستطيع حكومة من الحكومات أن تحصل على مزيد من المساعدات إن هي وافقت على تغيير بعض من سياساتها الاقتصادية.

ليس ثمة من يحب أن يكون مكرهاً على فعل شيء. وأكثر من يكره ذلك النخب المحلية القوية الجديدة التي تعاني فرط الحساسية لجهة مفهوم السيادة، ولجهة تعرض مصالحها للتهديد. تحولت شروط مؤسسات التمويل الدولية إلى نمر من ورق: إذ سرعان ما اكتشفت الحكومات أن كل ما هو مطلوب منها وعود بالإصلاح، ولا تنفيذاً فعلياً للإصلاحات. اليمين الغربي الذي كان حبيس صراع داخلي مع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية رونالد ريغان، ورئيسة وزراء بريطانية مارغريت تاتشر قام بدمج الإصلاحات المحدودة كونها مفروضة بإلحاح على حكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر في الوحشية الليبرالية الجديدة للدولة التي كانوا يتقاتلون معها في الوطن. نتيجة لذلك، أضحت الإصلاحات، التي كان ينبغي أن تحظى بشعبية واسعة من الجميع باستثناء النخب الفاسدة، سامَّةً عبر وسائل الإعلام داخل إفريقية، وخارجها. الصراع الأساسي الذي كان قائماً بين الأبطال والأوغاد داخل مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تحول إلى صراع بين إفريقية وصندوق النقد الدولي.

ما الذي يحدد سرعة الإصلاحات، ونسبة تقدمها؟ تلك التي تبدأ من واقع تكون فيه الحكومة، والسياسات سيئة على نحو لا سبيل لإنكاره؟ في

الواقع، ما الذي يقرر الفائزون في الصراع على السلطة هم الأبطال، أم الأوغاد؟ كي نحلل الأمور تحليلاً إحصائياً، ليزا شوف، وهي باحثة فرنسية شابة، وأنا كنا بحاجة إلى أن نحيل كيانات غير منظمة مثل الحكومة، والسياسات إلى حسابات رقمية. استخدمنا دليلاً أعده المصرف الدولي يسمى: سياسة الدولة، والتقويمات المؤسسية.

عندما كنا نقوم بتنفيذ عملنا هذا لم يكن الدليل متاحاً للعموم. على أي حال، كان المصرف الدولي راغباً في معرفة ما الذي يمكن أن يُرَوِّج التحولات، لذلك أتاح قواعد المعلومات لنا لأغراض الدراسة. (قرر مجلس إدارة المصرف الدولي في ما بعد أن يجعل تلك المعلومات متاحة للعموم بدءاً من عام 2006).

يحتوي الدليل على فوائد مهمة متعددة: إنه يوفر قواعد معلومات عن حقبة ممتدة من الزمن، وهو مُعد لغرض عقد مقارنات بين الدول. ينطوي الدليل كذلك على بعض الأمور السلبية، فهو ذاتي لا يتسم بالموضوعية. لكن برغم مقاييس الحكم الموضوعية متاحة فقط بوصفها «لقطات فوتوغرافية اتفاقية»، إذاً، لا يوجد بديل حقيقي واقعي. من المحتمل أن يكون العائق الأساسي الذي يحول بيننا وبين تحقيق أهدافنا هو أن هذا الدليل يمكن التلاعب فيه من قبل الموظفين الذين يصدرون الأحكام بشأنه: التثمين الأعلى يجتذب برنامج إقراض أضخم. وقد يعود هذا بفوائد على الموظفين المعنيين بالأمر. من حيث المبدأ، وعلى صعيد الممارسة، هذا التلاعب يلاحق، ويضبط أمنياً. بيد أن القضاء عليه أمر بعيد الاحتمال.

نظام تسجيل النقاط يصنف عشرين مظهراً من مظاهر الحكم، والسياسة تبعاً لمقياس مؤلف من ست نقاط. فرضنا آلية تصنيف ذات سقف منخفض ليقتصر التعريف على ما هو سيئ فعلاً. إنني أشك بوجود رأي احترافي مخالف يحاجج في أن البلاد التي تقع خلف خط التصنيف هذا تعاني فعلاً حكماً، وسياسات رديئة. يوجد حتماً من يختلف مع هذا التقويم في أن بعض البلاد التي لا تقع خلف هذا الخط تعاني مشكلات حادة. على سبيل المثال، بالرغم من أن بنغلادش تبعاً لهذا المقياس تعاني فساداً كبيراً، فإنها تتبع سياسات اقتصادية -تجعلها إجمالاً- في مرتبة أعلى من هذا التصنيف. لم تكن الأمور دوماً كذلك. بنغلادش هي واحدة من الدول التي شقت طريقها، وسارت ببطء شديد في محاولة للخروج من الصورة المروعة للحكم، والسياسات إلى وضع، بالرغم من كونها ما تزال تعاني الفقر، لم يعد معه تحقيق النمو يعاني مَهْناً شديداً.

لرغبتي في استخدام تعبير أفضل لوصف البلاد ذات الدخل المنخفض التي تقع تحت خط التصنيف ذي السقف المنخفض بسبب حكوماتها، والسياسات الاقتصادية فيها، سوف أطلق عليها اسم «الدول المتخلفة». هذا هو التعبير الشائع المستخدم لوصف تلك الدول، وأنا لا أحب أن استخدمه عادة، لكن استعماله في هذه الحال معقول، ومنطقي. لقد أخفقت هذه الدول من ناحيتين. أما إخفاقها المباشر جداً فيتمثل بخذلانها مواطنيها. يعيش السكان، في معظم أنحاء العالم، في بلاد تنمو بسريعة، في حين تعاني هذه البلاد الركود. وما يثير القلق أكثر هو أن البلاد ذات الدخل المنخفض، التي فشلت في تحقيق النمو، تعيش حياة يكتنفها الخطر، كما لاحظنا في الفصل الثاني من هذا الكتاب.

مع أن تعريف هذه البلاد هو تعريف صحيح إلا أنه مخادع. فليس كل الدول التي تقبع خلف خط التصنيف ذي السقف المنخفض الذي أتينا على ذكره يمكن تصنيفها ضمن منظومة الدول المتخلِّفة التي أخفقت على صعيد تحقيق النمو. فقد عانت بعض البلاد انهيارات عامة في حياتها الاقتصادية، ثم ما لبثت أن نهضت من جديد نتيجة لتغير سياساتها بسرعة نسبياً. هذه الانهيارات المؤقتة لا تدخل في دائرة اهتماماتنا. من المؤكد أن إعادة بلد ما إلى كنف السياسات العقلانية هي أسهل جداً في حال كانت هذه السياسات قد تم التخلي عنها مدة من استعادة بلد ظل ردحاً طويلاً من الزمن فريسة لسياسات سيئة. في الحقيقة، قد تكون الانهيارات الاقتصادية المؤقتة التي لاحظناها عبر قواعد المعلومات، أحياناً، نِتَاج تقويمات زائفة، ومزورة تم قَلْبُ الحقائق فيها رأساً على عقب. في تلك الحالة، نعد البلد «دولة متخلفة» إن بقي تصنيفه متدنياً أربع سنوات متعاقبات.

تزودنا هذه المعايير بقوائم تتضمن أسماء دول يمكن تصنيفها ضمن مجموعة الدول المتخلفة، سنةً فسنة. كي أبين ماذا يعني ذلك من الناحية العملية أقول: إن قائمة أسماء الدول المصنفة بأنها متخلّفة في الآونة الأخيرة تتضمن كلاً من: أنغولة، جمهورية إفريقية الوسطى، هايتي، ليبيرية، السودان، جزر السلمون، الصومال، زيمبابويه. إنه لمن الصعوبة بمكان المجادلة بشأن تقويم هذه البلدان، فأمر تخلفها مؤكد. جمهورية الكونغو الديمقراطية تتأرجح عند الحد الفاصل بين التخلف والنمو، فإن علمت أن هذه الدولة تتمايل عند الحد الفاصل، فلك أن تدرك كم هو

منخفض سقف التصنيف الذي اعتمدناه. تبعاً للتعريف الذي اعتمدناه، يعد ثلاثة أرباع المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر موجودين في بلدان خبرت ذات مرة معاني التخلف، والفشل، والإخفاق.

هل تغير الدول المتخلِّفة مسارها طوعاً؟

إن التغيير يتطلب شجاعة. لا أستطيع أن أقيس هذا الأمر، لذلك سأستثنيه من تحليلاتي، لكن خلف مراحل التغيير يقف دوماً أناس قلائل ممن قرروا أن يبذلوا كل ما يستطيعون في سبيل إحداث تغيير ما. التغييرات التي يكتب لها النجاح هي قليلة وليست شائعة. لكن لا يكمن سبب ذلك دوماً في الافتقار إلى الشجاعة. أتذكر لقائي الرجل الشجاع الذي قال للرئيس هستينغ باندا -ديكتاتور مالاوي- إن سياساته فاشلة. هذا الرجل (الذي كان يدعى أيضاً باندا بالرغم من عدم وجود صلة قرابة بينه وبين الرئيس) قال للرئيس: إن تقييد العمل الصحفي، ووجود دولة في قلب الدولة -تلك التي كان يعدها الرئيس باندا ملكاً شخصياً له- يقودان إلى الخراب، والدمار. هذه الشهادة كانت خطوة أولى ضرورية على طريق إقناع الرئيس بضرورة تغييره سياساته. إذا أخذنا سجل الرئيس باندا بالحسبان، فإن هذه المحاولة كانت محفوفة بالمخاطر. فالرئيس لم يكن غبياً على الإطلاق، بيد أنه يكره المعارضة. كانت البلد تنحدر نحو الهاوية مباشرةً ما لم يواجه الرئيس بالحقائق، لكنه قد يرد على من يواجهه بالحقائق بإطلاق النار عليه. كان موقفاً يتطلب شجاعة، وكانت الشجاعة حاضرة. باندا الرئيس لم يطلق النار على باندا الرسول، بل زج به في السجن. لقد أورثت الشجاعة هذا الرجل اثنتي عشرة سنة

خلف القضبان حبيس زنزانة. التحولات نادرة الحدوث لأنه غالباً ما يقمع الإصلاحيون، وأحياناً يدفعون أثماناً باهظة بسبب مناداتهم بالإصلاح. عبر المسيرة الطويلة مع الدليل الإحصائي القادم، حاول ألّا تفقد البوصلة التي تدلك على ما تستلزمه عملياً محاولات الإصلاح.

إن كان لا بد لنا من دراسة محاولات التغيير دراسةً إحصائيةً، يجب علينا أن نعرفها. طبعاً، يقتضي أبسط معيار قلب الظروف التي أدت إلى إخفاق الدولة رأساً على عقب، بيد أن هذا يؤدي بسرعة إلى أمور سخيفة، ومنافية للعقل. إن ارتفع المؤشر قليلاً فإن هذا لا يعد تغييراً، وتحولاً. بل قد يكون التحسن البسيط زائفاً، ومضللاً تبعاً للطبيعة الذاتية لهذا التحسن. حتى عندما يكون التحسن البسيط حقيقياً فإنه لا يكون حدثاً مهماً. لذلك فإننا نقتصر في تحليلاتنا على التحولات التي تكون من الضخامة بمكان بحيث لا تدع مجالاً للخطأ في تقويمها. لقد وضعنا بالحسبان أي تحول حاصل بغض النظر عن الزمن الذي استغرقه. تعد بنغلادش مثالاً للتحول التدريجي البطيء جداً: فلم تشهد هذه الدولة حدثاً دراماتيكياً على صعيد التحول يستحق الذكر. لكن التحول تم عبر مسيرة طويلة استغرقت خمسة وعشرين عاماً، شهدت عبرها السياسات، وبعض المؤسسات شيئاً من التحسن نقل البلد من قاع سحيق إلى مستوىً لا بأس به (بالرغم من أن الحكم لم يسهم في هذا الأمر كما مر معنا سابقاً في هذا الكتاب).

على أي حال، التحسن الضخم ليس كافياً، بل يجب أن يكون مستداماً. ويكون التحسن وفق تعريفنا مستداماً إن هو استمر خمس سنوات على

الأقل. هل اخترنا زمناً طويلاً جداً من أجل تحسن ما كي نعده مستداماً؟ سوف نستثني بعض الحالات من الشرط الزمني مثل إندونيسية. لقد بدأ التحسن في إندونيسية منذ العام 1967، واستمر زمناً طويلاً حتى حدوث الانهيار المرتبط بالأزمة المالية الآسيوية العام 1998، بدا لنا منطقياً أن نعزو الانهيار إلى الإخفاقات التي منيت بها الإصلاحات الأصلية.

حيث إننا قد وضحنا ما الذي عنيناه بالتحول في دولة متخلفة، فقد غدونا على استعداد للبحث عن الأسباب التي أدت إلى تخلفها. لقد بحثنا أولاً في الشروط الضرورية التي لا بد من توافرها قبل أن يحدث التحول. ثم حاولنا بعد ذلك أن نستكشف حظوظ التغيير عندما يبدأ في إحراز تقدم وصولاً إلى المرحلة الحاسمة التي تتمثل بالهروب من حالة التخلف.

الشروط التي ينبغي أن تتوافر قبل إحداث التحولات:

توفير الشروط السابقة لإحداث التحول تشبه تقنياً الظروف التي تسبق اندلاع حرب أهلية. لقد قدرنا احتمال حصول تحول، سنةً فسنة، عبر كل البلاد الذي يعد التحول فيها احتمالاً وارداً، وبحثنا في سلسلة واسعة من المواصفات التي تعد مهمة. وقد فوجئنا -إلى حد ما- حيث لم نستطع أن نعثر إلا على ثلاث مواصفات يمكن اعتمادها من حيث أهميتها في عملية حدوث التغيير، انطلاقاً من كون دولة ما «دولة متخلِّفة»، تكون حظوظها أكبر في إحداث تحول مستدام كلما كان عدد سكانها أكبر، ونسبة من أنهى التعليم الثانوي فيها كبيرة. ومما يدعو للدهش أكثر هو أن حظوظ البلد في التغيير المستدام تكون أكبر إن كانت قد خرجت، لتوّتها، من حرب

أهلية. في حين أن مواصفات أخرى كثيرة لم يثبت أنها ذات تأثير بأي حال من الأحوال، نذكر الديمقراطية، والحريأت السياسية. دعونا نستعرض القائمة من جديد، بمزيد من التروي. لا يبدو أن الديمقراطية تساعد على صعيد التحوّل السياسي. إن هذا الوضع مخيب للآمال إلى أقصى الحدود للمدافعين عن الديمقراطية من ناحية، ولأن الديمقراطية أصبحت الآن أكثر انتشاراً في أوساط بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر من جهة أخرى. كثافة عدد السكان، وزيادة نسبة من أنهى التعليم الثانوي بين السكان تعدان عاملين مساعدين. قد يشير كلاهما إلى أمر واحد: إن البلاد تحتاج إلى أعداد هائلة من الناس المتعلمين؛ الأمر الذي يعد حاسماً في تحقيق إستراتيجية إصلاحية. ينبغي أن تأتي القوة الدافعة للتغيير من داخل المجتمع نفسه. قدرة الأبطال على النجاح تعتمد على الناس الذين يلتفّون حولهم. على سبيل المثال: الصين تحت قيادة ماوتسي تونغ، وتنزانية بقيادة يوليوس نيريري كلتاهما أخفقتا. لقد أخفقتا في الحقيقة عبر تبنيهما لإستراتيجيات متشابهة. لقد تمكنت النخبة الصينية من إعادة التفكير، ومن تبني إستراتيجية مختلفة جوهرياً. كما في الصين، في تنزانية، أيضاً، كان ثمة أناس على جانب كبير من المقدرة، والشجاعة مارسوا ضغوطاً من أجل التغيير تكللت بتحقيق انتصار على نحو تدريجي. لكن في ثمانينيات القرن العشرين لم يكن يتوافر عدد كاف من أولئك الناس، وقد واجهوا معارضة من الماركسيين الغربيين الذين تملقوا للحكومة مما جعلها تشعر بالرضا عن الذات (أذكر ما قاله أحد الإصلاحيين في ذلك الوقت: «إن كانوا يعتقدون أن الأوضاع رائعة جداً، فلماذا لا يأتون كي يعيشوا هنا؟»).

أخيراً، ثمة استنتاج مستغرب يفضي إلى أن تحقيق الإصلاح هو أكثر احتمالاً عقب حرب أهلية. إنه ليس غريباً جداً من الناحية العملية. قياسياً، وعلىالرغم من أن البلاد التي تشهد حروباً أهلية تستأنف حياتها عقب توقف القتال في ظل حكم بغيض، وسياسات كريهة، فإن العقد الأول فيها يشهد تحسناً جوهرياً. عادة ما تصبح السياسات سلسة، ومرنة وذلك بسبب اهتزاز المصالح القديمة، واضطرابها، لذلك يكون من السهل، نسبياً، إحداث تغيير. سوف أعود إلى هذا الموضوع في الجزء الرابع من هذا الكتاب، عندما نكون بصدد النظر إلى التدخلات.

أما الآن فقد وصلنا إلى الأخبار السيئة. وجدنا ،على نحو إجمالي، أن احتمال حصول تحوّل مستدام يبدأ في أي سنة هو احتمال ضئيل جداً: لا يتعدى 1،6%. وعليه يمكن أن تستمر البلاد بوصفها دولاً متخلفة ردحاً من الزمن. في الواقع، نستطيع أن نتوصل انطلاقاً من هذا الاحتمال السنوي إلى احتساب شيء يسمى الاستثناء الرياضي: وهو متوسط طول الزمن الذي تحتاجه دولة متخلفة للخروج من دائرة تخلفها. فكانت النتيجة أنها تحتاج إلى 59 سنة لتحقيق ذلك.

تحوّلات أولية:

لقد نظرنا أيضاً إلى مراحل الإصلاحات الأولى كي نتبين هل كان زَخْم القوة الدافعة للإصلاح مستداماً. يمكن أن يستمر التحسن وصولاً إلى المرحلة الحاسمة المتمثلة بالهروب من الفخ أو يحتمل انهيار عملية الإصلاح، مع ارتداد البلد إلى الحال الذي كان عليه قبل بدء الإصلاح. أو يتجمد البلد فيضحي حبيس الحالة الانتقالية سنة بعد سنة. لقد واجهتنا

أولاً قضية تعريف التحول الابتدائي. فانتهينا إلى البحث في وضعين مختلفين: الوضع الأول حيث عملية التحول قد انطلقت فعلياً، بيد أنها لم تقطع أشواطاً بعيدة. والوضع الثاني يتمثل باستلام رئيس جديد مقاليد الحكم. من الناحية التقنية، يتطلب كل وضع من الوضعين مقاربة مختلفة تماماً. السؤال المطروح هنا: ماذا سيحدث مع مرور الأيام، في حين يمكن تقليص الشروط التي ينبغي أن تسبق التحولات إلى عالم بسيط ينقسم إلى زمنين: قبل، وبعد.

ما الذي انتهينا إليه إذاً؟ سأميز هنا بين تدخلات خارجية يمكن أن تحقق النتائج المرجوة منها؛ الأمر الذي سأناقشه في الجزء الرابع من هذا الكتاب، وبين مواصفات ينبغي أن تتوافر كي تتكلل هذه التدخلات بالنجاح. يوجد ست من هذه المواصفات تبدو على جانب من الأهمية فعلاً. يزيد احتمال تقدم الإصلاح الأولي، وتحوله إلى تغيير مستدام إن توافر للبلد قدْر أعلى من الدخل، وعدد سكان أكبر، ونسبة أعلى من المتعلمين بين سكانه. ويقل احتمال إحراز تقدم إن كان قائد الدولة قد أمضى زمناً طويلاً في السلطة، وإن كان البلد قد خبر نقلةً واعدة على صعيد التجارة، وإن كان قد خرج منذ عهد قريب من حرب أهلية.

بالمقارنة مع الشروط التي ينبغي أن تسبق التحول يوجد بعض الأمور المتشابهة إلى درجة تثير الدهش، واختلاف واحد مدهش هو الآخر. الأمور المتشابهة:

حظوظ البلاد التي تتوافر فيها أعداد كبيرة من السكان، ومجموعات كبيرة من المتعلمين مضاعفة في تحقيق النجاح؛ ذلك لأن احتمالات

انطلاق عملية التحولات في هذه البلاد كبيرة، وكذلك احتمالات نجاح هذه التحولات متى انطلقت كبيرة هي الأخرى. الاختلاف الحاد يكمن في التجربة التي تعقب انتهاء الصراع. البلاد التي تشهد صراعات، يحتمل أن تحقق تحولاً مستداماً، بيد أن أي إصلاح أولي خاص هو أقل احتمالاً على صعيد تحقيق تقدم في مسيرة الإصلاح. كيف يمكن التوفيق بين هاتين النتيجتين اللتين تبدوان متناقضتين ظاهرياً؟ أعتقد أن ما توحيان لنا به هو أن انطلاق عملية الإصلاح في بلاد بعد انتهاء الصراع فيها أكبر كثيراً منه في بلاد متخلّفة أخرى لكنها لم تشهد صراعات. لكن كثيراً من هذه الإصلاحات الأولية تفشل لأنه من الصعب تأمين استمرارية أي برنامج يسعى إلى التغيير. هذا يوحي بوجود اختلاف مهم بين مواقف ما بعد الصراع وبين الأوضاع في الدول المتخلفة الأخرى. لنعد إلى الإحصاء الرياضي الذي توقع أن تحتاج بلد متخلفة إلى 59 سنة من أجل إحداث تغيير حاسم. الوضع الطبيعي للبلد المتخلف أن يكون عاجزاً عن الحركة، والتقدم بسبب هيمنة الحكم السيئ، والسياسات الرديئة. أوضاع ما بعد الصراع هي الاستثناء الأساسي.

صحيح أنها بلاد متخلفة، بيد أن التغيير سهل نسبياً. هذا يوحي بأنه يجب على سياستنا القائمة على التدخلات إذا ما أرادت مساعدة الدول المتخلفة أن تميز بين نماذج المواقف، والأوضاع، وأن تتعامل مع أوضاع ما بعد الصراع بوصفها فرصاً رئيسة للنجاح. سوف آتي على ذكر هذه القضية بشيء من التفصيل في الجزء الرابع.

تكاليف الإهمال: لماذا يعد هذا الموضوع مهماً لسياسة الثمانية الكبار؟

الدولة المتخلفة القياسية سوف تستمر في تخلفها ردحاً طويلاً من الزمن. هل هذا الأمر مهم؟ إن موضوع الدول المتخلفة بمجمله هو همٌّ متجدد، لأن الناس يشعرون بعدم الارتياح حياله لاحتمال أن يؤثر فيهم. بعد أحداث 9/11، ازدادت ميزانية المساعدات في الولايات المتحدة الأمريكية بمعدل 50%، والدافع الأساسي لذلك كانت الحاجة إلى استقرار الأوضاع في الدول المتخلفة. سوف ترى في الجزء الرابع من هذا الكتاب كيف فشلت المساعدات في تحقيق ذلك؛ الأمر الذي يبعث على السخرية، فهذه المشكلات لا تحلها المساعدات. لكن هل نستطيع أن ننفذ إلى ما هو أبعد من الحس البدائي الذي يوحي بأن الدول المتخلِّفة تُعَدُّ مشكلة؟ هل نستطيع أن نحدد عملياً الكلفة المترتبة على كون دولة ما متخلفة؟

لنتذكر أنني كنت قد عرفت الدولة المتخلفة تبعاً لسياساتها المتخلفة، ونظام حكمها الرديء. إن جوهر التكلفة يتمثل بما تتمخض به السياسات المتخلفة، والحكم الرديء من نتائج ضارة باقتصاد البلد نفسه، وباقتصادات الدول المجاورة له. قررت مع ليزا شوف أن ننطلق من حساب أدنى حد ممكن من هذه التكلفة، وقد ضربنا صفحاً عن كثير من العواقب السيئة التي تترتب على تخلف بلد ما، وهي جديرة أن تؤخذ بالحسبان. على سبيل المثال: أسقطنا من حساباتنا تكاليف الأمن التي يقتضيها الخطر المتزايد المترتب على احتمال وقوع حرب أهلية، والتكاليف

الإنسانية المتمثلة بارتفاع نسبة وفيات الأطفال التي يمكن تفاديها. لإعطاء فكرة عن الأمور الكثيرة التي أسقطناها من حسابنا، يجب أن نتذكر ما مر معنا في الفصل الثاني من هذا الكتاب، حيث أدرجت رقم 64 مليار دولار بوصفه كلفةً قياسيةً لمنطقة تشهد حرباً أهليةً. لتجنب احتمال مضاعفة كلفة الوقوع في الفخاخ، سوف ألتزم هنا بحساب الكلفة للدولة المتخلفة التي بقيت في حالة سلام (لم تشهد حرباً أهلية).

تقدير الكلفة الاقتصادية لكون بلد ما متخلفاً يتطلب مجموعة أخرى من أساليب المعالجة المترابطة، والمتماسكة. وهذا بدوره يحتاج إلى مزيد من الوقت، وكنا واقعين تحت تأثير ضغوطات، لأن عملنا مُمولٌ من قبل هيئة مانحين. مَثلهم مَثل كثير من أهل عالم السياسة، فقد أرادوا أن يركز عملنا على حيث يعتقدون أنه المجال الذي يمكن أن يزوِّدهم بالإجابات التي يحتاجون إليها، وبناء على ذلك، كانوا راغبين في الحصول على الإجابات بالسرعة الممكنة. عالم السياسة قائم على أساس الشك العميق في عالم البحث، وله أسبابه المعقولة في معظم الأحيان. في عمل من هذا القبيل، لا يوجد «تقدم» من حيث النتائج التي يمكن استخدامها، والبناء عليها إلا في مراحل متأخرة جداً من العمل. ومع ذلك، فإن استخدام تلك النتائج، والركون إليها يعد أمراً محفوفاً بالمخاطر؛ لأنه يثبت في النهاية أحياناً أنها ليست مناسبة لتقديم إجابات مناسبة عن الأسئلة الملقاة، وعليه يُعَدُّ الجهد المبذول كله جهداً ضائعاً، لا طائل منه. في حالتنا هذه ولحسن الحظ توصلنا إلى نتائج قوية إلى حد يثير الذهول.

التكاليف الناجمة عن تخلف بلد معين تتزايد، وتستفحل سنة بعد أخرى. معدل النمو في الدولة المتخلِّفة يتناقص بحدة. في الواقع يمكن أن يكون النمو معدوماً تماماً. النمو لدى الدول المجاورة للبلد المتخلف متناقص أيضاً بحدة. برغم أن التغيير، والتحول في البلاد المتخلفة يتطلبان وقتاً طويلاً فإن الكلفة الناتجة عن كون بلد ما متخلفاً من المرجح أن تستمر في التصاعد مستقبلاً. يحول علماء الاقتصاد مقادير التكاليف المستقبلية إلى رقم وحيد يسمّونه «القيمة الراهنة المحسومة». لقد قدرنا كلفة تخلف البلد الواحد التي يتكبدها هو، إضافة إلى الخسارة التي يسببها للدول المجاورة له طوال زمن تخلفه بما يقارب 100 مليار دولار أمريكي. وهذا الرقم ناتج عن تقديرنا المنخفض جداً لما يمكن أن يحققه التحول، والتغيير المستدامان من نتائج في مثل ذلك الزمن. إنه رقم ضخم جداً. وماذا بعد، إن الظاهرة التي نرصدها هي ظاهرة مأساوية بكل ما في الكلمة من معنى: فلولا وجود الدول المتخلِّفة لكان العالم عالماً متحوّلاً. هل يعد هذا الرقم سخيفاً، ومثيراً للضحك؟ أعتقد أنه تتوافر حالة جيدة تحملنا على القول: إن هذا الرقم منخفض جداً؛ لأنه يأخذ بالحسبان تكاليف البلد نفسه، وتكاليف البلاد المجاورة له فقط.

للاستدلال على كيفية تقويم الدول الغنية للتحولات، انظر إلى موضوع العراق. إن التدخل العسكري الدولي في العراق بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية يوفر لنا فرصة نادرة لحساب الفوائد التي يعتقد اللاعب الدولي الأساسي في العالم أنه سيجنيها من تحول بلد واحد فقط. لقد

أعلن هدف التدخل بصراحة، ووضوح: إنه تغيير النظام (نظام الحكم). لقد كان نظام الحكم في العراق مثالاً تقليدياً للتخلف، والفشل، لكن العراق كان دولة آمنة من الناحية السياسية، لذلك يقتضي المنطق أن ننظر إلى تكاليف التخلف في العراق بوصفها تكاليف متواصلة ومستمرة. وصلت نفقات الغزو العسكري للعراق إلى ما يقارب 350 مليار دولار أمريكي. لكن يجب علينا أن نلقي نظرة على التقديرات الأولية لتكاليف الغزو. كانت التكهنات بكلفة الحرب قبل بدئها تحوم حول رقم 100 مليار دولار أمريكي. كان قرار غزو العراق يقتضي ضمناً الحصول على مكاسب بسبب الغزو تتعدى الكلفة التقديرية للغزو نفسه. إضافة إلى ذلك، الفوائد المتوقعة من الغزو على صعيد تحفيز التحول، والتغيير تعتمد على القيمة التي سيتمخض بها هذا التغيير، لكن يجب تقليص هذه القيمة لاحتمال الفشل في تحقيق التحول المنشود. إن كانت حظوظ التحوّل من النجاح هي 50% فقط، عندها يجب خفض قيمة الفوائد التقديرية المتوقعة من التحول إلى النصف. لذلك نحن ندرك أنه في ما يتعلق بغزو العراق يجب أن تتجاوز القيمة المتوقعة لنجاح التحول القيمة المتوقعة لتكاليف الغزو، وعليه كان ينبغي تقويمها بما يزيد عن 100 مليار دولار أمريكي.

من الواضح، أن التدخل الدولي في العراق، بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية، كان تدخلاً غير عادي من عدة نواحٍ. إن ارتفاع قيمة التكاليف على أرض الواقع عن تلك التي كانت متوقعة قبل بدء الغزو جعل التدخل يبدو خياراً خاطئاً، لكن من وجهة نظري ينبغي أن نكف عن محاولة تحليل جدوى كلفة غزو العراق لنضرب صفحاً عن النظر

إلى هذا الموضوع عبر سياقه السياسي الأوسع، ولننظر بدلاً من ذلك إلى القيمة الكبيرة جداً التي تؤمنها محاولة التحول، والتغيير الناجحة للمجتمع الدولي بأسره.

لذلك، إن كنت تدعم شن الحرب على العراق، يجب عليك أن توافق على أن الفوائد التي تنجم عن تحول دولة متخلِّفة هي عظيمة جداً. لكن العكس غير صحيح. أما إن كنت تعارض الحرب على العراق، فأغلب الظن أن هذا لا يعني أنك لا تقدر التحولات في البلاد المتخلفة حق قدرها. لكن من المحتمل أن تكون معنياً بالتكاليف الفعلية لما تعده تدخلاً عسكرياً مثيراً للشك، والريبة. ألقِ على نفسك السؤال الآتي: كم كلفةُ ترك العراقيين يطيحون بالرئيس صدام حسين بأنفسهم، ويستبدلون نظام حكمه بآخر راسخ ومتوازن؟

في الجزء الرابع من هذا الكتاب سوف أعرض للتدخلات غير العسكرية التي ترمي إلى إحداث تحولات، وتغييرات في الدول المتخلفة، تلك التدخلات التي تدعم بالضرورة الجهود المحلية الهادفة إلى إحداث التغيير. نموذجياً، يزيد الدعم الاستخباري الخارجي من فرص التحول، لكن احتمال فشل أي جهد إصلاحي خاص هو احتمال وارد. قد نستطيع تقصير أمد بقاء دولة متخلفة عالقةً في فخاخ التخلف. هذه التدخلات سوف تكلف أموالاً. هل تستحق هذه التدخلات الأموال التي ستدفع من أجلها؟ الإجابة عن هذا السؤال مرتبطة بمدى قدرة هذه التدخلات على تأمين زيادة في فرص تحقيق تحولات مستدامة، وبالقيمة التي ستنتج عن

التحول الناجح. إن التحول الناجح لدولة متخلفة في تقديري يساوي 100 مليار دولار أمريكي للدولة ذاتها، وللدول المجاورة لها. وربما يساوي مبلغاً أكبر من هذا لبقية دول العالم. حتى تعزيز الاحتمالات البسيط جدير بالاهتمام، ويستحق العناء الذي يبذل في سبيل تحقيقه. كما سأناقش لاحقاً، أشارك ليزا في الاعتقاد أننا توصلنا معاً إلى أن التدخل غير العسكري يصبح مجدياً في أي حالة يقدر فيها عائد التحول بسبعة مليارات دولار أمريكي فقط. أي إننا توصلنا إلى اكتشاف تصور لصفقة رابحة، بالرغم من أن العالم لما يبرم بعد صفقة مثلها، أو لم يفعل ذلك على نطاق واسع على الأقل.

فصل إضافي:
هل تهدف العولمة إلى الإنقاذ؟

الفصل السادس

عن فقدان الزورق:
تهميش المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر على صعيد الاقتصاد العالمي

كل الناس الذين يعيشون في بلاد المليار نسمة القابعين تحت خط الفقر لا بد أن يكونوا قد وقعوا بأحد الأفخاخ التي سبق لي أن عرضت شرحاً لها عبر الفصول الأربعة السابقة من هذا الكتاب. 73% منهم تعرضوا لحروب أهلية، و29% من هؤلاء الناس يعيشون في بلاد تتحكم فيها سياسات عائدات الموارد الطبيعية، و30% يعانون الاحتباس، وشح الموارد، والجيرة السيئة، و 76% خضعوا لعهود طويلة من الحكم السيئ والسياسات الاقتصادية الفاشلة. عبر معالجة هذه النسب المئوية سوف تدرك بوضوح أن بعض هذه البلاد سبق لها أن وقعت في أكثر من فخ واحد، إما بطريقة متزامنة أو على نحو متعاقب.

لكن عندما أتحدث عن الفخاخ فإنني أستخدم لغة الأرقام. هذه الفخاخ مُرَجَّحٌ تكونها، إلا أن الفكاك منها ليس مستحيلاً، إنه صعب فقط. لنأخذ مثالاً على ذلك فخ الحكم السيئ، والسياسات الفاشلة،

ولنتذكر أن «التوقع الرياضي» لبقاء بلد ما عالقاً في فخ بسبب السياسات السيئة هو 60 سنة تقريباً. إن ذاك التوقع منطلق من أن فرصة الفكاك من الفخ ضئيلة جداً إذ لا تتعدى نسبة 2% في أي سنة وحدها. لكن هذا التغيير الضئيل يشير ضمناً إلى أن ثمة بلاداً تتخلص من الفخاخ على نحو دوري. وهذا الكلام ينسحب على كل الفخاخ: إحلال السلام (كما هو الحال مع أنغولة منذ عهد قريب)، واستنفاد الموارد الطبيعية (كما هو الحال في الكاميرون التي استنزفت كل احتياطياتها النفطية تقريباً)، ونجاح الإصلاحات في تغيير الحكم، والسياسات (كما يحدث الآن في نيجيرية). ومثل هذه التحولات تنسحب أيضا على البلاد التي تعاني الاحتباس: فنيجيرية الآن في طريق التحول، والنيجر يحيط بها الآن دول مجاورة أفضل حالاً من ذي قبل على الرغم من أنها ما زالت تعاني الاحتباس. سيتم تسليط الضوء عبر هذا الفصل على إلقاء السؤال الآتي: ماذا يحدث بعد ذلك؟

قد تعتقد أنه إذا ما تخلص بلد ما من الفخ الذي كان عالقاً فيه، سيكون بوسعه أن يشرع في عملية اللحاق بالركب، ويبدأ بتحقيق النمو، وسوف ينمو بسرعة كبيرة. التعبير الاحترافي للحاق بالركب هو «التقارب». إن نموذج التقارب الذي حظي بأفضل دراسة ممكنة هو نموذج الاتحاد الأوروبي. إن البلاد التي كانت أساساً أشد الدول الأعضاء فقراً مثل البرتغال، وأيرلندة، وإسبانية حققت أسرع معدلات النمو. في حين أن البلد الذي كان أساساً أغنى أعضاء الاتحاد على الإطلاق ألمانية، كان نموه بطيئاً، وهكذا حققت البلاد التي تؤلف الاتحاد الأوروبي تقارباً فيما بينها. هذا

أحد الأسباب الذي جعل البلاد الفقيرة نسبياً مثل بولندة، وبلاداً أخرى في أوروبة الشرقية توّاقة إلى الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، في حين قررت أكثر البلاد غنى من الاتحاد الأوروبي مثل النرويج، وسويسرة ألا تفعل ذلك. إن التقارب يؤثر أيضاً في الميزان الدولي: فالبلاد ذات الدخل أكثر انخفاضاً، إجمالاً، تنمو بسرعة تفوق سرعة نمو الدول النامية، بدأ الناس في الدول النامية ينزعجون لأن الصين تقترب منا بسرعة كبيرة. حقيقة أن بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر قد قاومت هذه النزعة بشدة تكمن في اللغز الذي بدأت به. وقد كان تفسيري لذلك هو أن تلك البلاد عالقة في أحد الفخاخ الأربعة.

هل ستلحق البلاد التي تتخلص من الفخاخ بغالبية البلاد النامية التي حققت النجاح؟ وهل ستلتحق بالبلاد التي تسير على طريق التقارب بخُطا حثيثة؟ إن العولمة تثير العواطف؛ فهي تعد إما رائعة، وإما مروعة. أعتقد أن الواقع المحزن هو أن العولمة التي دعمت مسيرة غالبية الدول النامية على طريق الرخاء، والازدهار قد جعلت الأمور أكثر صعوبة لتلك البلدان التي تخلفت عن الركب. الهدف من هذا الفصل هو شرح الأسباب التي جعلت بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تُضَيِّعُ الزورق.

ما هي العولمة؟ إن تأثيرات العولمة على اقتصادات البلاد النامية تنشأ عن ثلاث عمليات واضحة المعالم. إحداها المتاجرة بالبضائع، والثانية تدفقات الأموال، والثالثة هجرة الناس. مظاهر العولمة الثلاثة شديدة الوضوح بحيث إن فكرة أن الاقتصادات أصبحت أكثر عولمة تعتمد على الأبعاد التي يتم التصنيف على أساسها.

إذا أخذنا بالحسبان حركة الأموال، والهجرة نستطيع القول: إن الدول النامية كانت أكثر عولمة قبل قرن من الزمن مما هي عليه الآن. المتاجرة بالبضائع هي، فقط، التي وصلت إلى مستويات من النمو لم يسبق لها مثيل. حتى هذه العملية لم تكن متواصلة ومستمرة. لقد انهارت التجارة العالمية بين عامي 1914 - 1945 بسبب الحروب، وإجراءات حماية الإنتاج الوطني. لطالما قيل إن العولمة أمر محتوم، لكن سنوات الحروب العالمية ألقت ظلالاً من الشك على هذا الرأي الجازم: فيما يتعلق بالذين يكرهون العولمة، يجب أن يكون تراجع التجارة، وانكفاء التدفقات المالية، وتوقف الهجرة في الحقبة الممتدة بين عامي 1914 - 1945، أموراً ماتعة لأنها تعد نوعاً من التجربة الطبيعية. لسوء الحظ، كانت تجربة مُرَوِّعة. لقد سلكنا في مناسبة واحدة طريقاً معاكساً لاتجاه سير العولمة؛ مع أن خيارنا هذا بدا خياراً عملياً وملائماً إلا أنه كان غير مرغوب فيه على نطاق واسع من العالم.

التجارة والمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر:

لقد بدأت التجارة العالمية قبل آلاف السنين، إلا أن التحول الكبير، والمفاجئ، والمثير من حيث الحجم، والتنوع قد تحقق عبر السنوات الخمس والعشرين الماضية. للمرة الأولى في التاريخ، تشق الدول النامية طريقها نحو الأسواق العالمية فتغزوها ببضائع، وخدمات خلافات للمواد الأولية. حتى الثمانينيات تقريباً، كان دور الدول النامية يقتصر على تصدير المواد الخام. أما اليوم، فإن 80% من صادرات الدول النامية

هي مواد مصنعة، ثم إن تصدير الخدمات ينتشر ويتكاثر بسرعة. إن إنتاج البضائع الأساسية يستخدم الأرض بطريقة أساسية، وتصدير تلك البضائع يفيد أصحاب الأرض بالمقام الأول. أحياناً تكون الأرض مملوكة من قبل مزارعين قرويين، إلا أن المستفيدين الأساسيين غالباً ما يكونون أصحاب شركات استخراج الموارد الطبيعية، وكبار مالكي الأراضي. لذلك فإن التجارة المرتكزة على تصدير المواد الأساسية مرشحة لتوليد تفاوت كبير بين أصحاب الدخل، ومجالها محدد تبعاً لحجم السوق: كلما نمت الصادرات انقلبت الأسعار على مصلحة المصدرين. على النقيض تماماً، توفر المواد المصنعة، والخدمات إمكانيات أفضل، وأكثر تحقيقاً للعدل، والإنصاف، ثم إنها توفر تنميةً ذات وتيرة أكثر سرعة؛ إذ إنها تعتمد على العمل أكثر من اعتمادها على الأرض. فرص التصدير تتطلب عمالاً بطريقة متزايدة، بالرغم أن الدول النامية تتصف بأن لديها كثيراً من العمال غير الإنتاجيين، فإن هذه الصادرات مرشحة لنشر فوائد التنمية على نطاق أوسع. ولأن السوق العالمي في مجال المواد المصنعة، والخدمات سوق ضخم، وكان أساساً خاضعاً لسيطرة البلاد الغنية، فإن المجال المتاح للدول النامية من أجل التوسع، والانتشار هو مجال ضخم.

على أي حال، قبل أن نغدو حالمين، ومفرطين في التفاؤل فيما يتعلق بتجارة البلدان النامية، دعونا نلقي السؤال التالي: لماذا استغرق الأمر وقتاً طويلاً جداً؟. في ستينيات وسبعينيات القرن العشرين كان العالم الغني مسيطراً على التصنيع العالمي بالرغم من أن أجور العمال فيه كانت أكثر أربعين مرةً منها في دول العالم النامي.

لماذا لم تمكن هذه الفجوة الكبيرة في أجور العمال الدول النامية من دخول دائرة المنافسة؟ تكمن الإجابة، جزئياً، في أن العالم الغني فرض قيوداً تجارية على العالم الفقير. الشق الآخر من الإجابة هو أن العالم الفقير فرض قيوداً على نفسه جعلت من التصدير إلى الأسواق العالمية التنافسية أمراً غير مربح، وعديم الجدوى. بيد أن القيود التجارية تقدم جزءاً من تفسير سبب استمرار وجود فجوة كبيرة في أجور العمال زمناً طويلاً جداً. أكثر التفاسير أهمية هو أن العالم الغني استطاع أن يعالج مسألة الفجوة الكبيرة في أجور العمال دون أن يعانيها لأنه يوجد تجمعات اقتصادية ضخمة في ميادين التصنيع. أي إنه إن كان يوجد منشآت أخرى تنتج موادَّ مصنعةً في الموقع ذاته الذي توجد فيه منشأتك فإن هذا يؤدي إلى خفض تكاليف منتجاتك. على سبيل المثال: في حال وجود منشآت كثيرة تنتج المنتجات ذاتها، هذا يعني توافر مجموعات من العمال المهرة الذين تحتاج إلى مهاراتهم منشأتك، وتوافر كثير من المؤسسات التي توفر الخدمات، ومدخلات الإنتاج التي تحتاج إليها كي تعمل بالفاعلية المطلوبة. حاول أن تنقل عملك إلى حيث لا يوجد منشآت أخرى، وسوف ترى كيف أن التكاليف ستكون أعلى كثيراً عندما تكون أجور العمال أقل جداً.

التعبير الاحترافي لهذا الأمر هو «اقتصادات التكتلات». هذه النقطة كانت حجر الأساس للرؤية العظيمة لكل من بول كروغمان وتوني فينابلس، لقد ألقيا السؤال الآتي: ماذا كان سيحصل لو اتسعت فجوة أجور العمال إلى درجة جعلت هذه الميزة تفقد قيمتها على صعيد التجمعات الاقتصادية

الضخمة في ميادين التصنيع. تخيَّل أنك صاحب أول منشأة استطاعت أن تتخطى فجوة اختلاف أجور العمال: أي إنك نقلت منشأتك من عالم أجور العمال المرتفعة إلى عالم أجور العمال المنخفضة. لن تحصد ثروة في البداية. ربما تصل إلى حدود الإفلاس أيضاً. إن حالفك الحظ وحصدت ثروة فسوف يحذو حذوك شخص آخر. ستكون أول من نقل منشأته ولم يتعرض للإفلاس، عندها تكون قد تجنبت الإخفاق في عملك. منشأتك وحيدة في موقعها إذ إنها المنشأة الأولى؛ ولا يوجد منشآت أخرى حولها بحيث تؤلفون معاً تكتلات اقتصادية، لكنك تتمسك بخيارك، وتحاول الاستمرار بقوة. والآن تتحقق خطوة مهمة. كيف تبدو الأمور بالنسبة لصاحب منشأة أخرى يفكر في إعادة التموضع؟ حسناً، فيما يخص المنشأة الثانية تبدو الأمور أفضل قليلاً لأنه يوجد في الموقع منشأة أخرى. ثم تعيد المنشأة الثانية اتخاذ موضعها، وتأتي إلى حيث أتيت أنت. والمنشأة الثانية تساعد المنشأة الأولى أيضاً. عندها يمكن للمنشأتين معاً أن تتعديا مرحلة تجنب الإخفاق وصولاً إلى وضع أفضل. وماذا عن المنشأة الثالثة؟ معها ستزداد الأوضاع تحسناً. ماذا سيحدث عندما يستشري انتقال منشآت التصنيع إلى الموقع الجديد على نحو كبير؟ هل سيبدو ذلك حدثاً مألوفاً، على سبيل المثال: انتقال المنشآت الصناعية من الولايات المتحدة الأمريكية، وأوروبة إلى آسية؟ ستتغير الأوضاع على نحو متفجر. عندما شرع النشاط الصناعي في عمليات إتخاذ التموضع، نمت التكتلات الصناعية في آسية التي كانت أجور الأيدي العاملة فيها متدنية. مع بداية تكون التكتلات الصناعية، بدأت أجور الأيدي العاملة في آسية

بالارتفاع. لكن فجوة اختلاف أجور الأيدي العاملة كانت أساساً كبيرة جداً، ويوجد أعداد ضخمة من الأيدي العاملة متدنية الأجر في آسية، وعليه استمرت عملية التقارب هذه سنوات إضافية طويلة. لقد عرضت شرحاً لها بوصفها منشآت تعيد اتخاذ موضعها. أحياناً هذا ما يحدث على وجه الدقة وأحياناً تنهي بعض المنشآت وجودها في مكان، وتنتقل إلى مكان آخر، وليس بوسعك أن تمنعها من الانتقال. من الممكن أن تنافس المنشآت الجديدة التي تقام في مناطق أجور اليد العاملة المنخفضة تلك القائمة في مناطق الأجور المرتفعة. لا ينبغي أن تنتقل المنشآت الصناعية كي يبدل النشاط الصناعي موقعه، حيث إن ولادة منشآت في مكان ما، وموت منشآت في مكان آخر يتوصلان إلى الشيء ذاته.

في الواقع، كي ينفذ المصنعون إلى الأسواق العالمية، تقتضي الضرورة منهم أن يتغلبوا على عقبة المنافسة المتعلقة بالكلفة. فإن تمكن بلد ما من التغلب عليها فسوف تتاح له مجالات لا حدود لها للتوسع: إن استطاعت المنشأة الأولى أن تحقق أرباحاً فسوف يستطيع مقلدوها أن يحققوا أرباحاً أيضاً. هذا التوسع يتيح فرصاً للعمل، و للشباب خاصة. من المؤكد أن فرص العمل لن تكون رائعة، لكنها أفضل من الكد والكدح، والعمل الشاق في مزرعة صغيرة، ومن الملل الناتج عن عمل من هذا القبيل. ثم إنها أحسن حالاً من التسكع بالشوارع، والوقوف عند زواياها لبيع علب التبغ. عندما تتوافر فرص العمل بغزارة تحقق درجة من الأمن الاقتصادي لا لمن يحصلون عليها فحسب، بل لأسرهم أيضاً. يزداد سوق العمل متانةً

بطريقة تدريجية مع ازدياد فرص العمل فتبدأ الأجور بالارتفاع. بدأ هذا الوضع يتكون في مدغشقر أواخر تسعينيات القرن العشرين. حيث وفرت الحكومة منطقة لمعالجة شؤون التصدير، وانتهجت سياسات جديدة جيدة بما يكفي كي تصبح المنشآت ذات قدرة تنافسية على صعيد الكلفة الأمر الذي أهلها للاستفادة من ترتيبات التجارة الأمريكية المؤطرة ضمن قانون يسمى قانون الفرص وإنماء إفريقية. لقد نمت تلك المنطقة بين عشية وضحاها إلى حد جعلها توفر 300،000 فرصة عمل. إنه عدد كبير من فرص العمل في بلد لا يتعدى عدد سكانه 15 مليون نسمة. كان عدد فرص العمل هذا مرشحاً للازدياد لولا أن السياسة اعترضت طريقه، عندها هزم الرئيس، الأدميرال ديديير راستيراكا، بالانتخابات، رفض التخلي عن السلطة، وأوعز إلى رفاقه الموالين له بحصار الميناء، وسيطر مؤيدوه على المدينة. حاول الأدميرال الفاضل استعادة الإمساك بزمام أمور السلطة على مدى ثمانية أشهر عبر تضييق الخناق الاقتصادي على الناخبين المتمردين الذين امتنعوا عن انتخابه. ليس ثمة ما يدهش في أن يتقلص نتيجة لذلك عدد العاملين في منطقة معالجة شؤون الصادرات إلى العشر، لقد انخفض عددهم إلى 40 ألف عامل. وباتت المنشآت التي هجرت المنطقة تخشى العودة إليها. أذكر أن مدير شركة أمريكية لتصنيع الثياب أخبرني مستنكراً أن الرئيس السابق اختار لبلده الإفلاس، والهلاك. قال له: «إن كانت الأمور تجري على هذا النحو، فلتطردنا إذن. سوف نمكث في آسية».

مدغشقر، أحد بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، نفذت إلى الأسواق العالمية في تسعينيات القرن العشرين أو كادت. ماذا عن المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بطريقة أكثر شمولية؟

في هذا الانتقال الأولي خارج أوروبة، والولايات المتحدة الأمريكية لم يتم اختيار البلاد ذات الدخل المنخفض بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقرلسبب أو لآخر؛ إذ لم ينظر إليها بوصفها مكاناً جيداً، ومناسباً لإعادة اتخاذ موضع. كيف أثر هذا الأمر في فرص تلك البلاد على صعيد التقارب؟ يبدو لي أن ثمة حقبة زمنية ثمانينيات القرن العشرين كانت الفجوة في أجور العمال واسعة بما يكفي لجعل أي بلد من البلاد النامية ذات الدخل المنخفض قادرة على النفاذ إلى الأسواق العالمية شريطة ألا تكون عالقةً في أحد الفخاخ التي أتيت على ذكرها سابقاً.

تراجعت هذه الفرصة، وتقلصت في تسعينيات القرن العشرين لأن آسية كانت تؤسس تكتلات صناعية ضخمة، وقطاعات خدمات كبيرة. أصبحت هذه التكتلات ذات قدرة تنافسية هائلة: أجور أيد عاملة منخفضة، واقتصادات ضخمة جنباً إلى جنب في آن معاً. عجزت عن منافستهافي هذا المضمار كل من الدول الغنية، ودول المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر على حد سواء. فلم تكن أجور الأيدي العاملة في الدول الغنية متدنية. أما الأجور في دول المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر فقد كانت متدنية بيد أنه لم يكن يوجد فيها تكتلات صناعية ضخمة. لقد فقدوا الزورق، وأضاعوا الفرصة.

عزمت على محاولة اختبار هذا الوضع اختباراً تجريبياً مبنياً على الملاحظة لا على النظريات. كان شريكي في البحث هذه المرة ستيف أوكونيل الذي سبق له أن عمل معي على مشكلات البلاد التي تعاني الاحتباس. كان اهتمامنا منصباً على معرفة هل كانت بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هي التي أجهزت على فرصها المتمثلة بتنويع الصادرات في حقبة ثمانينيات القرن العشرين.

لقد اقتصر تركيزنا على إفريقية ذاتها إلى حد بعيد. لا على «إفريقية». ذلك لأنه سبق لنا، ستيف وأنا، أن عملنا معاً عبر شبكة أبحاث إفريقية: هي اتحاد أبحاث إفريقية الاقتصادية. توقعت أن ما ينطبق على إفريقية ينسحب على البقية الباقية من بلاد المليار نسمة الآخرى. وجدت أنه عموماً لا يوجد «أثر لإفريقية» في بقية البلاد الموجودة خارجها. فإفريقية مختلفة لأنها خاضعة لمواصفات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. على أي حال، هذه مسألة تجريبية مبنية على الملاحظة والاختبار لا على العلم والنظريات، وقد يثبت أني على خطأ في نهاية المطاف.

لنتذكر قبل كل شيء أن إفريقية تتكون من بلاد إما تعاني الاحتباس، أو غنية بالموارد الطبيعية على نحو يفتقر إلى التكافؤ، والتجانس. لأسباب مختلفة، من المحتمل جداً أن تكون هاتان المجموعتان خارج لعبة تنويع الصادرات في بقية دول العالم النامية. تمثل هاتان المجموعتان مجتمعتين 12% من السكان فقط. في حين تمثلان في إفريقية ثلثي مجموع السكان. بناءً على ذلك، حتى إن كانت جميع مجتمعات إفريقية

الساحليةالفقيرة بالموارد الطبيعية جاهزة للنفاذ إلى الأسواق العالمية في حقبة ثمانينيات القرن العشرين، فإن ثلثي سكان تلك المنطقة من العالم كانوا خارج دائرة القدرة على فعل ذلك. لكن هل كانت تلك الاقتصادات الساحلية الفقيرة بالموارد جاهزة للنفاذ إلى الأسواق العالمية عبر تنوع صادراتها؟ تلك هي مجموعة البلاد التي تخلفت عن الركب لأنها أعاقت ذاتها بذاتها. لقد صنفت مع ستيف البلاد التي كانت خاضعة لحكم سيئ، وسياسات رديئة ضمن خانة البلاد المتخلفة وفقاً للتعريف الذي أوردناه في الفصل الخامس من هذا الكتاب. في حقبة ثمانينيات القرن العشرين كان ما مجموعه 4% فقط من جميع سكان المناطق الساحلية الإفريقية الفقيرة بالموارد الطبيعية لا يعانون الحكم السيئ، والسياسات الرديئة. في الحقيقة موريشوس كانت الاستثناء من القاعدة وليس كثير من البلاد غيرها. لذلك، لو كنت صاحب منشأة ممن يفكرون في إعادة التموضع في بلد أجور الأيدي العاملة فيه رخيصة في ثمانينيات القرن العشرين لكنت اخترت موريشوس لهذه الغاية. في الحقيقة، كثير من أصحاب المنشآت فعلوا ذلك لكن لم يكن من المرجح أن تختار أي مكان آخر في إفريقية.

لكن هل كانت المنشآت لتختار إفريقية حتى لو افترضنا أن الحكومة والسياسات كانت أفضل؟ هذا النوع من القضايا المبني على أساس افتراض عكس اتجاه الواقع تصعب معالجته. قاربناها أنا وستيف عبر البحث في الفرضية التالية: هل كانت البلاد الساحلية الإفريقية الفقيرة بالموارد التي استطاعت الفكاك لاحقاً من حالة التخلف قادرة على تنويع

صادراتها؟ توصلنا إلى أن كل سنة يقضيها بلد ما متحرراً من الحكم السيئ، والسياسات الرديئة كانت ستعزز بطريقة ملحوظةاحتمال نجاحه في تنويع صادراته. البلاد التي توقفت عن إعاقة نفسها إعاقة ذاتية كانت قادرة على النفاذ إلى أسواق جديدة تستوعب صادراتها. هذه علامة مشجعة. إنها توحي بأن البلاد الإفريقية الساحلية التي أعاقت ذاتها في حقبة الثمانينيات من المحتمل أن تكون ما زالت قادرة على النفاذ إلى الأسواق العالمية. يبدو أمر النفاذ إلى الأسواق العالمية حالياً أكثر صعوبة مما كان عليه سابقاً. آسية، تصرفت بطريقة جعلتها تحتل موقعاً لها على مسرح الأحداث على هذا الصعيد.

إن كان حقاً ثمة إضاعة للفرصة، وتضييع للمركب فيما مضى. فإن هذا الأمر محبط جداً. لسبب واحد، إنه يشير إلى أن الحافز الذي يحفز حكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر على الإصلاح، وإرساء قواعد السلام، أو فعل أي شيء آخر ضروري للفكاك من الفخاخ قد تراجع إلى حد بعيد. الناس الشجعان يجابهون أصحاب المصالح الأقوياء المتكتلين ضدهم أملاً في تحقيق إصلاح لن يحقق إلا أشياء بسيطة. ردات الفعل على الإصلاحات التي لا تستطيع أن تحقق نجاحات اقتصادية يمكن أن تكون مُرَوِّعَةً. أصحاب المصالح القدامى جاهزون للإجهاز على محاولات الإصلاح، ووأدها في مهدها. عندها يصبح الناس ضحايا للطغمة الحاكمة. ردة الفعل الأكثر إثارةً للإحباط تكمن في رؤية الناس مجتمعهم وهو يتصدع من جذوره. عهدهم القديم مع الفشل الاقتصادي في إفريقية، وسائر بلاد المليار نسمة الذين

يعيشون تحت خط الفقر قد أجهز على ثقتهم الذاتية بمجتمعاتهم. توقع استمرار الفشل يشدد الضغوط على الأذكياء، والبارعين من أبناء المجتمع، ويدفعهم إلى الرحيل.

في الجزء الرابع من هذا الكتاب سوف أسوق الحجج على أن هذا المشهد الكئيب ليس محتوماً؛ إذ يمكن عمل شيء ما حيال ذلك: يجب علينا أن نكون جادين في دعم الأبطال في صراعهم الدائر داخل مجتمعاتهم؛ مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. لكن علينا الانتظار الآن حتى يخرج العالم مما هو فيه حالياً. متى يعود قارب النجاة من جديد؟ متى تصبح بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر قادرة فعلاًعلى النفاذ إلى الأسواق العالمية؟ إن عمليات الاقتصاد العالمي الأوتوماتيكية سوف تعيد إليهم قارب النجاة بصورة تدريجية. لكن عليهم أن ينتظروا طويلاً إلى أن توجد التنميةُ في آسية فجوةً في أجور الأيدي العاملة بينها وبين دول المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر مشابهة لتلك التي كانت قائمة بين آسية وبين دول العالم الغني في حقبة الثمانينيات. هذا لا يعني أن التنمية في البلاد الفقيرة مستحيلة، لكنها باتت أكثر صعوبة. إن العمليات الأوتوماتيكية ذاتها التي دفعت التنمية الآسيوية قدماً إلى الأمام سوف تعوق التنمية في بلاد المليار نسمة.

إلى ذلك، أسهمت التكتلات الاقتصادية المتنامية في آسية في جعل رحلة تنويع الصادرات أكثر صعوبة في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. ثمة تأثير آخر لهذا النمو يتمثل في أن الآسيويين

يستميتون أكثر فأكثر في سبيل تأمين إمدادات لهم من الموارد الطبيعية. الصينيون يجوبون بلاد المليار نسمة لإبرام صفقات من أجل الحصول على الموارد الطبيعية. تعد هذه أخباراً طيبة ظاهرياً: فهي بالتأكيد ترفع الأسعار. يتجلى هذا الأمر في موضوع النفط أكثر من أي شيء آخر لبعض المواد التي تصدرها بعض بلاد المليار نسمة. بيد أنك لاحظت في الفصل الخامس من هذا الكتاب لدى استعراض سياسة فخ الفقر، أن الأسعار المرتفعة لصادرات الموارد الطبيعية مرجحة لإضعاف القوة الدافعة التي تؤمن زخماً للإصلاح. كما لاحظت في الفصل الثاني الذي يتحدث عن فخ الصراع كيف أن ارتفاع أسعار الموارد الطبيعية زاد من احتمال خطر حدوث الصراع. ومرَّ معك في الفصل الثالث في معرض الحديث عن فخ الموارد الطبيعية أن الموارد الطبيعية ليست طريق ملكية معبدة توصل إلى النمو ما لم يتوافر للبلد حكم ممتاز بكل ما في الكلمة من معنى. أما الحكم السائد في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر فهو نقيض المطلوب تماماً؛ إذ إنه حكم سيئ إلى أبعد الحدود، وقد جعل الصينيون الحكم في تلك البلاد أسوأ حالاً، فهم ليسوا شديدي الحساسية عندما تتعلق المسألة بالحكومات. عندما كان رئيس زيمبابوي روبرت موغابي يبحث عن المال كي يخلص نفسه من العواقب المدمرة لخياراته السياسية، توصل إلى إستراتيجية «التطلع إلى الشرق». الشرق لا يعني روسية، بل يعني الصين. لقد رحبت الصين بطلبه المتعلق بتزويده بالسلاح بطريقة مفتوحة. ما ينسحب على زيمبابوي ينطبق على أنغولة. بعد هزيمة جوناس سافيمبي من قبل الاتحاد الوطني من أجل استقلال أنغولة الكامل، قررت أخيراً

الدول النامية تضييق الخناق على حكومة أنغولة سعياً منها بسبب سوء الاستعمال البشع لأموال النفط. تدخلت الصين، ودفعت لأنغولة 4 مليارات دولار أمريكي على شكل قروض، فتخلصت الحكومة الأنغولية من الشرك الذي نصب لها. لذلك نجد أن المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر باتوا حبيسي صادرات الموارد الطبيعية على نحو مضاعف: مرة بفعل صادرات التكتلات الصناعية الآسيوية، ومرة أخرى بسبب حاجة آسية الماسة إلى الموارد الطبيعية.

لقد تمخض نمو التجارة العالمية بنتائج رائعة لآسية. لكن علينا ألاَّ نتوقع من التجارة أن تمد يد العون إلى المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. استناداً إلى النزعات السائدة حالياً، يبدو أن احتباس بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر مرشح للتفاقم. فهم أقرب إلى الاحتباس في فخ الموارد الطبيعية منهم إلى الانطلاق عبر تنويع الصادرات.

تدفقات رؤوس الأموال والمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر:

تفتقر اقتصادات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى رؤوس الأموال. تقليدياً، كان يميل الاعتقاد إلى التعويل على المساعدات في مَدٍّ هذه البلاد برؤوس الأموال التي تفتقر إليها، لكن عندما سارت الأمور على هذا المنوال كانت المساعدات تقدم أموالاً عامة، ولا تمويلاً خاصاً. بوسع التمويل العام أن يوفر مزيداً من البنية التحتية التي تحتاج إليها هذه المجتمعات، لكن ليس بإمكانها أن تشرع في تأمين المعدات التي

يحتاج إليها العمال كي يصبحوا قادرين على الإنتاج؛ فهذه المعدات لا يمكن تأمينها إلا بواسطة مستثمرين من القطاع الخاص. بوصفه جزءاً من العمل الذي سأشرحه عبر السطور الآتية، أجرينا مقارنة حسابية لنصيب كل فرد من أفراد القوى العاملة من رأس المال المتاح، بلداً فبلداً، فوجدنا أن نصيب إفريقية على هذا الصعيد هو الأقل عالمياً، بيد أن الأمور تصبح أسوأ حالاً، وأكثر مأساويةً إذا ما جزأنا رؤوس الأموال إلى مكونيها العام والخاص. في منطقة ناجحة مثل شرق آسية، التمويل الخاص ضِعْفُ التمويل العام. أما في إفريقية، فالأوضاع مقلوبة رأساً على عقب حيث التمويل العام هو ضِعْفُ التمويل الخاص. ما تحتاجه فعلاً إفريقية وبقية بلاد مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو استثمارات القطاع الخاص. السبب في ذلك هو افتقار القوى العاملة إلى معدات الإنتاج؛ الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الإنتاج، وتدني الدخل نتيجة لذلك. القوى العاملة في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تحتاج إلى رؤوس أموال القطاع الخاص، ويمكن تأمينها من حيث المبدأ عبر العولمة. ثمة قاعدة اقتصادية أساسية تقول: إنه في المجتمعات التي تفتقر إلى رؤوس الأموال تكون عائدات أرباح رؤوس الأموال مرتفعة. وهذا الأمر يجتذب رؤوس الأموال التي تتدفق عبر القطاع الخاص.

تدفقات رؤوس الأموال الخاصة:

الرأسمالية العالمية لا تعمل على هذا النحو. الصين على سبيل المثال شديدة الجاذبية لرؤوس أموال القطاع الخاص القادمة من خارج البلاد.

فالأزمة المالية التي عصفت بشرق آسيا العام 1998 بسبب الذعر الذي أصاب أصحاب الأموال الخارجية الأمر الذي حدا بهم إلى إخراجها من المنطقة أثبتت أن التمويلات الخارجية المتدفقة القصيرة الأمد يمكن أن تعرض البلاد إلى هزات مالية، بيد أن الاستثمارات الأطول أمداً مرشحة لتكون ذات نفع دائم. العمال في الدول النامية يحصلون على فرص عمل، ويرفعون مستوى أجورهم. والمنشآت التي توجه رؤوس أموالها نحو الدول النامية تحقق عائدات أرباح أكثر. إن تحريك رؤوس الأموال على هذا المنوال كما هو الحال مع التجارة على سبيل المثال يولد، على نحو طبيعي، مكاسب متبادلة. عندما تسود الخلافات السياسية تصبح المعادلة على النحو الآتي: ربحك أنت يعد خسارة لي. إن أصعب الأمور على أكثر الناس اشتغالاً وانشغالاً في السياسة هو إيمانهم بالمكاسب المتبادلة. قد يكون هذا هو منطلق الشكوك المبالغ فيها في العولمة.

لكن ماذا عن مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؟ أعتقد أن تأثير العولمة هذه المرة عبر تدفقات رؤوس الأموال مختلف. فأكبر رؤوس الأموال المتدفقة لا تتوجه إلى البلاد التي هي أحوج ما تكون إليها. بل إن تلك رؤوس الأموال تتجنب هذه البلدان. تتربع ماليزيا على قمة البلاد الأكثر استقطاباً لرؤوس الأموال الأجنبية التي تتدفق عليها بهدف الاستثمار فيها؛ إذ إنها أكثر البلدان ذات الدخل المتوسط تحقيقاً للنجاح. أما المجال الوحيد في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر الذي استقطب التمويل الأجنبي فهو مجال استخراج الموارد الطبيعية. وقد كانت

أنغولة هي الأكثر استقطاباً لذلك التمويل نظراً لكثرة الفرص المتصلة بوجود النفط قريباً من الشواطئ.

لماذا لا تجتذب البلاد الأكثر احتياجاً لرؤوس الأموال تدفق رؤوس الأموال كبيرة عليها؟ يتعلق جزء من الإجابة تاريخياً بالحكم السيئ والسياسة الرديئة.

من الواضح أن هذا لا يعيق الاستثمار في مجال استخراج الموارد الطبيعية. أنغولة مثال على ذلك، بيد أن الاستثمار لا يطرق أبواب التصنيع، والخدمات، والأعمال الزراعية. منذ تسعينيات القرن العشرين، لم تتمكن إلا قلة قليلة من مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر من إدخال إصلاحات على الحكم، والسياسات. تكمن المشكلة في أن هذه البلاد التي خضعت للإصلاحات لم تجتذب تدفق رؤوس أموال مهمة من القطاع الخاص. السؤال الجوهري هو: لماذا لم تفعل؟ في محاولتي للإجابة عن هذا السؤال ألفت فريق عمل مع كاثي باتيلو، وهو أمريكي من أصول إفريقية يعمل حالياً في صندوق النقد الدولي.

يكمن الجواب في أن الشعور بالخطر المتصل بالاستثمار في اقتصادات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر ما يزال مرتفعاً. مخاوف المستثمرين من الخطر قابلة للقياس. أحد المؤشرات المفيدة هو المسح الذي أجرته مجلة المستثمر المؤسسي. ذاك المسح يقيس مخاوف المستثمرين لكل بلد باستخدام مؤشر يتدرج من 1 - 100. الرقم 100 على المؤشر يشير إلى أعلى درجات الأمان. أما الرقم واحد فيشير إلى أن

الاستثمار مواتٍ للمستثمرين الانتحاريين فقط. معدلات الخطر هذه تقدم توضيحات إحصائية مهمة للمستثمرين من القطاع الخاص. احتمالات الخطر المرتفعة تثني المستثمرين عن عزمهم على الاستثمار؛ وليس في هذا ما يدعو إلى الاستغراب.

مشكلة بلاد المليار نسمة التي خضعت للإصلاحات تتمثل بأن تقدير معدلات الخطر يتطلب وقتاً طويلاً كي يظهر التحولات التي تحدث فيها. لقد اطلعت على هذه المشكلة، في البداية، بمحض المصادفة في بداية تسعينيات القرن العشرين عندما كنت أقدم المشورة لحكومة أوغندة الإصلاحية. كانت الحكومة قد أصدرت قرارات شجاعة، وجديرة بالملاحظة، والاهتمام، وقد شرع الاقتصاد في السير قدماً نحو ما ثبت أنه عهد ممتد من النمو السريع. في ذلك الوقت أعطت مجلة المستثمر المؤسسي أوغندة 5 درجات من مئة وفق مقياس المسح الذي أجرته.

وهذا أسوأ تقدير في إفريقية. ذاك التقدير كان بعيداً كل البعد عن العمل الذي قامت به الحكومة؛ إذ كان أداؤها يستحق إطلاق حملة تهدف إلى تحسين صورتها لدى المستثمرين. ثم تحسن تقدير أداء الحكومة بطريقة متدرجة. أذكر أني التقيت بوفد اقتصادي أوغندي مشارك في اجتماع عقد في هونغ كونغ سنة 1997. كان، في ذلك الوقت، قد صدر لتوّه آخر عدد من مجلة المستثمر المؤسسي. اندفع نحوي أعضاء الوفد الأوغندي وقد تملكتهم الإثارة، وقالوا لي: «هل اطلعت على المجلة؟» كانوا قد حققوا تحسناً هو واحد من أفضل ما تحقق في العالم، فقد صعدوا على مقياس المسح خمس درجات من 18 إلى 23. لكن كان تصنيفهم ما

يزال دون المستوى المرشح لاجتذاب أموال استثمارية بطريقة جدية. حتى يصبح هذا الأمر ممكناً كان يجب عليهم أن يبلغوا درجة بين 30 - 40 وفقاً لمقياس المسح.

لماذا يتطلب تغيير آراء المستثمرين في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر وقتاً؟ ثمة أسباب ثلاثة لهذه المشكلة.

أولى تلك المشكلات أن البلاد التي تطبق أقوى الإصلاحات انطلقت من واقع كان نتاجاً لأسوأ حكم، وأسوأ سياسات. في معظم الأحوال، ينبغي أن تكون الأوضاع سيئة جداً كي تحرض على إجراء تغيير قاطع، وواضح المعالم. وهكذا تبدأ الإصلاحات من واقع رهيب، أوغندة مثال على ذلك. إن بدأت من المرحلة المقدرة بـ 5 درجات على مقياس المسح فأنت بحاجة إلى وقت طويل كي تصل إلى مرحلة تدفق الاستثمارات.

المشكلة الثانية هي أن الاقتصاد القياسي في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو اقتصاد صغير جداً. النتيجة الطبيعية لذلك هي أن اقتصاداً بهذا الحجم مجهول تماماً بين أوساط المستثمرين. واستقاء المعلومات مكلف، حتى إن اقتصرت الكلفة على بذل شيء من الوقت، ومناطق من هذا القبيل ليست -ببساطة- من الأهمية بحيث يزعج المستثمرون أنفسهم في التفكير فيها.

لقد تأكد ذلك عندما سعت حكومة أوغندة لتغيير صورة بلدها. آخر مرة كانت فيها أوغندة محل اهتمام نشرات الأخبار كانت بسبب عيدي أمين، قائد الانقلاب الذي ذاع صيته. لم يكن عيدي أمين مسروراً بلقب

الرئيس، فاتخذ لنفسه مجموعة من الألقاب: (صاحب السعادة، الرئيس مدى الحياة، المارشال الميداني، الحاج، الدكتور عيدي أمين، ملك كل وحوش البر، وأسماك البحر، ملحق الهزيمة بالإمبراطورية البريطانية في إفريقية عموماً، وفي أوغندة خصوصاً). في بداية تسعينيات القرن العشرين كان قد مضى على رحيل عيدي أمين أكثر من عقد من الزمن، لكن معظم المستثمرين المحتملين كانوا يظنون أنه ما زال رئيساً. عدد بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو 58 بلداً، والمستثمرون لا يتحدثون عن هذه البلاد إفرادياً، بل يتحدثون عنها إجمالاً فهي بالنسبة لهم «إفريقية»، ويصرفون النظر عنها. إن نظرتهم لإفريقية هي نقيض رؤيتهم للصين. فالتطورات التي تشهدها الصين تحتل موقع الصدارة للشركات الأكثر أهمية في العالم. هذا الأمر يتضح أيضاً عبر المسح الإحصائي: أظهر فريق من الباحثين أن المعدلات التي تعرضها مجلة المستثمر تبالغ بطريقة ممنهجة في تصوير حجم مشكلات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر.

السبب الثالث هو أن تحسن الوضع السياسي غالباً ما يكون هشاً، وضعيفاً: فكثير من التحولات تخفق وهي في مهدها. الإصلاح صعب دوماً من الناحية السياسية. والشروط التي تفرضها سياسة المانحين لا تمد له يد العون، كما سنرى في الفصل اللاحق. حتى الحكومات التي ترغب في الإصلاح بصدق، وإخلاص تدفع دفعاً لاتخاذ مواقف معارضة لبعض الإصلاحات التي تفرضها عليها الدول المانحة؛ لأن الدول المانحة ترغب في أن تتحقق كل مطالبها فوراً. والحكومات التي لا ترغب في تنفيذ

الإصلاحات دورياً تأخذ الأموال، وتنفذ بعض الإصلاحات، ثم تتخلى عن تنفيذها. لذلك ليس بوسع الإصلاحات الحقيقية أن تميز نفسها من الإصلاحات الزائفة. لهذا السبب يتعامل المستثمرون مع هذه البلاد بالجملة، ويقولون للقائمين عليها: «لا تتصلوا بنا، سوف نتصل بكم». ثم يتوجهون إلى الصين بدلاً من الذهاب إليهم.

المشكلة في جوهرها مشكلة مصداقية. الإصلاحات التي تحث عليها أموال المانحين لا تحظى بثقة المستثمرين. احتمال الخطر مرتفع من دون أموال المانحين. ماذا بوسع الحكومة الملتزمة حقاً بالإصلاح أن تفعل حيال ذلك؟ ثمة نظرية اقتصادية تزودنا بالإجابة الصحيحة، بيد أنها ليست شديدة الجاذبية. يجب على الحكومة أن تقدم دليلاً مقنعاً يؤكد صدق نواياها، كي تفعل ذلك عليها أن تتبنى إصلاحات مؤلمة جداً؛ المصلح الزائف غير مستعد ببساطة لتبنيها. بهذه الطريقة يكشف الإصلاحي عن معدنه الأصيل، إن أردنا استخدام علم الاقتصاد. لقد فعلت الحكومة الأوغندية هذا حقاً، فردت الحقوق إلى أصحابها: الآسيويين الذين طردهم عيدي أمين. كذلك قلصت الحكومة الأوغندية عدد العاملين في حقل الخدمة المدنية، وصرفت آلاف الموظفين من العمل. هذه القرارات زادت من حدة تقدير نسبة الخطر. بالرغم من أن هذه الإستراتيجية ضرورية لحمل المستثمرين على تغيير آرائهم، بيد أنها قاسية، وتنطوي على خطر توليد حركة سياسية ارتجاعية عنيفة، ومفاجئة. في الجزء الرابع من هذا الكتاب، سوف أناقش أساليب يمكن أن تحقق المصداقية بطريقة أقل إيلاماً.

تهريب الأموال الخاصة خارج البلاد:

الحاجة الماسة إلى تدفق الأموال الأجنبية نحو الداخل تحكي نصف قصة أسباب إحجام أسواق المال العالمية عن العمل للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر.

نصفها الآخر يتصل بتهريب الأموال من الداخل إلى الخارج. معظم تلك الأموال تحول عبر طرق غير قانونية؛ لذلك يتم تهريبها بطريقة خفية، وتدعى عمليات تهريب الأموال. كي تتحقق من أن الأموال تُهرب في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر عليك أن تنفذ عميقاً تحت جلد الأرقام الرسمية. لقد تطلب هذا الأمر عملاً كبيراً، ودؤوباً، واقتضى فك رموز هذه المسألة بذل جهود اشتركت فيها مع كل من كاثي باتيلو، وآنكي هوفلر، ثم استغرق ذلك زمناً طويلاً جداً.

لنفترض أنك تعيش في أحد بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، وترغب في إخراج أموالك خارج ذلك البلد. يجب عليك أن تحصل على عملة أجنبية «دولارات». هذه العملية في -معظم الحالات- غير قانونية. في كثير من الأحوال، يجب أن تباع العملات الأجنبية إلى المصرف المركزي وفق السعر الرسمي لتبديل العملات، إذن ماذا بوسعك أن تفعل؟ هناك أساليب متنوعة للتحايل: أحد هذه الأساليب يمر عبر تزوير وثائق تصدير بضائع. تعثر على شخص صدر كمية من البن إلى الولايات المتحدة الأمريكية بقيمة ألف دولار أمريكي، ثم رشا بعض الموظفين في مكتب الجمارك، فحصل على وثيقة تثبت أن قيمة

صادراته 500 دولار أمريكي. بهذه الطريقة يتمكن المصدر من تبديل 500 دولار أمريكي فقط من المصرف المركزي، ثم يصبح قادراً على بيعك الـ 500 دولار الأخرى، وتستطيع أنت إيداعها في مصرف أجنبي. للعثور على دليلٍ على تلاعب من هذا القبيل. بحثنا عن أوجه التناقض بين الأرقام. مصدر البن يقدم رشىً لموظفي الجمارك المحليين، وليس لموظفي جمارك الولايات المتحدة الأمريكية. لذلك وثائق البلد المستورد «الولايات المتحدة» تسجل القيمة الحقيقية: قيمة البن المستورد إلى الولايات المتحدة هي 1000 دولار أمريكي. لدى مقارنة أرقام التصدير مع أرقام الاستيراد وملاحظة أرقام أخرى متضاربة يصبح بالإمكان الوقوف على مبالغ الأموال المهربة من كل بلد سنة فسنة. هذا يتيح لك على سبيل المثال أن تكتشف أنه مع نهاية عهد الحكم العسكري في نيجيرية العام 1998، كان النيجيريون يحتفظون بمبلغ 100 مليار دولار أمريكي من الأموال المهربة إلى خارج البلد. لقد كان نبأً مثيراً للصحف، ثم إنه أحدث ضجة إعلامية عندما قدمت تقريراً عن هذا الموضوع إلى المؤتمر السنوي لمصرف نيجيرية المركزي في أبوجة.

قمنا بعد ذلك بتقدير قيمة الثروات الخاصة المحتفظ بها في كل بلد سنة فسنة. قد يبدو هذا الأمر صعباً، لكنك تستطيع تحقيقه استناداً إلى استخدام قاعدة معلومات تتعلق بالاستثمارات الخاصة باتباع منهجية تسمى «منهجية المسح المستمر». أخيراً، أضفنا الثروات الخاصة المهربة إلى الخارج إلى الثروات الخاصة المحتفظ بها في البلد كي نتوصل إلى النسبة المئوية للأموال المهربة إلى الخارج، فتمخض ذلك برقم أضحى

واحداً من الأرقام المشهورة المتعلقة بإفريقية. في تسعينيات القرن العشرين كان 38% من الثروات الخاصة محتفظاً بها خارج البلد. هذه النسبة أعلى من أي نسبة أخرى لها الطبيعة ذاتها في العالم. لقد كانت أعلى من مثيلاتها في الشرق الأوسط، حيث الثروات النفطية، والصحراء تميل إلى التحفيز على الاستثمار في الخارج؛ إذ ليس في هذا الأمر ما يدعو إلى الاستغراب. اندمجت إفريقية في الاقتصاد لكن بالاتجاه الخاطئ: المنطقة الأكثر افتقاراً إلى الأموال في العالم تصدر أموالها. (ويمكن أن يفهم من شرحي للطريقة التي توصلنا عبرها إلى نسبة 38% أن الأسلوب الذي اتبعناه في هذا السياق ليس دقيقاً). نستطيع القول بثقة يُعَوَّلُ عليها: إن تهريب الأموال كان واقعاً لكن ما لا نستطيع معرفته حقاً، هو حجم تلك الأموال.

وهكذا كان الأفارقة يخرجون أموالهم من مناطقهم. ما الذي دفع هذه الأموال الضخمة إلى الهروب؟ إن وجهت هذا السؤال إلى الأفارقة، سوف يقولون لك: إنه الفساد. أصحاب السلطة ينهبون الأموال العامة، ويحولونها إلى الخارج بطريقة آمنة. هذا -بالتأكيد- جزء من القصة، لكنه ليس في القلب منها. على سبيل المثال، الفساد في إندونيسية بلغ مستويات قياسية عالمية. الرئيس سوهارتو أخذ ما نستطيع أن نطلق عليه وصفاً مؤدباً «قيم الأسرة الآسيوية» وحلق بها في الآفاق العالية للحكم الأبوي. لكن معظم الأموال بقيت في البلد. أما الأفارقة فقد أخذوا أموالهم التي كسبوها حقاً، وباطلاً، وأخرجوها من إفريقية، لأن فرص الاستثمار

فيها كانت فقيرة جداً. أحد أسباب ضعف إمكانيات الاستثمار في إفريقية يكمن في كونها عالقة في فخ من الفخاخ التي ذكرناها، أو في آخر. فتهريب الأموال كان نتيجة للفخاخ، واستجابةً لها. في لغة علم الاقتصاد الاحترافية المتكلفة كان تهريب الأموال «خيار الحقيبة»: فقد كان الأفارقة يحملون أموالهم إلى حيث تدر عليهم عائدات ربحية معقولة، وآمنة. كيف نعرف ذلك؟ هل احتفظ الإندونيسيون العام 1980 بكل أموالهم تقريباً داخل بلدهم، في حين أن الأوغنديين احتفظوا العام 1986 بثلثي أموالهم خارج بلدهم؟ لقد جربنا أن نقارب سلسلة كاملة من التفسيرات مثل مقاييس الفساد، ومقاييس العائدات على رؤوس الأموال. وجدنا أنه بالإضافة إلى مشكلة الفخاخ التي تقلص العائدات على رأس المال، فقد كانت فرص الاستثمار ضعيفة نظراً لازدياد احتمالات الخطر طبقاً لمؤشرات قياسية مثل المعدلات التي تصدر عن مجلة المستثمر المؤسسي التي سبق ذكرها. مشكلة الموثوقية لم تكن مقتصرة على المستثمرين الأجانب، بل كانت تتضمن المستثمرين المحليين أيضاً.

بالرغم من افتقار بلاد مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى التمويل الخاص افتقاراً شديداً، فإن تلك البلاد قد اندمجت في الاقتصاد العالمي عبر تدفق أموالها إلى الخارج، ولا عبر تدفق الأموال الأجنبية إليها. أحد أسباب خسارتهم للأموال هو أن الفخاخ تولد بيئة من الاضطراب السياسي، والسياسات الرديئة التي تجعل البلاد غير ملائمة للاستثمار فيها. لكن حتى عندما تنجح البلاد في التخلص من

تلك المساوئ تبقى مصنفةً على أنها محفوفة بالمخاطر. والخوف من التراجع، والتردي يبقي رأس المال بعيدة خارج البلاد. لذلك ينبغي عدم التعويل على تحرك رؤوس الأموال العالمية على صعيد الإسهام في تنمية بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. نُدْرَةُ الأموال باقية على ما هي عليه. إنها مرشحة لتعزيز الفخاخ أكثر فأكثر.

الهجرة والمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر:

لم يقتصر اندماج المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر في الاقتصاد العالمي على أموالهم المهاجرة، بل تعدى ذلك إلى الاندماج عن طريق الهجرة البشرية المتزايدة. فالناس يغادرون بلادهم بأجسادهم إضافة إلى أموالهم. كانت الهجرة -تاريخياً- عامل توازن عظيماً. كانت هجرة الناس الضخمة، في القرن التاسع عشر، من أوروبة إلى أمريكة الشمالية عاملاً أسهم في زيادة الدخل، والإيرادات، وفي توازنها أكثر مما فعلت التجارة، أو هجرة رؤوس الأموال. وفي عهود أكثر حداثة، كانت الهجرة لبعض الدول النامية أمراً جيداً جداً. على سبيل المثال: ربما كان الهنود المشتتون في أصقاع الولايات المتحدة الأمريكية عاملاً حاسماً في نفاذ الهند إلى الأسواق العالمية عبر خدماتها الإلكترونية. فيما يخص بلاد مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر ذات الإمكانيات الضعيفة، تعد الهجرة صمام أمان كما بينت في الفصل الرابع؛ إنها إستراتيجية واحدة لبلاد مثل النيجر، لكن كيف تبدو على نحو أكثر شمولية لمليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؟

حيث إننا درسنا هجرة رؤوس الأموال، فقد قررت مع كاثي آنكي أن نقارب موضوع الهجرة البشرية من الزاوية ذاتها. ميزنا بين المتعلمين، وغير المتعلمين. مع قليل من إعمال الخيال، تستطيع أن تفكر المتعلمين بوصفهم نمطاً من أنماط الثروة. أحد أكثر مصطلحات علم الاقتصاد بشاعة وصفه الناسَ المتعلمين بأنهم «رأسمال بشري»، لقد أُسبغ عليهم هذا اللقب لأن مهاراتهم ثمينة. تساءلنا: هل يعد سلوك المهاجرين من متعلمي الدول النامية أقرب إلى سلوك غير المتعلمين منه إلى سلوك أصحاب الأموال المهاجرة. إن قرارات الهجرة للمتعلمين بدت كبيرة الشبه بقرارات هجرة رؤوس الأموال التي تقرر تحديد المكان الذي يجب الاحتفاظ بالثروة فيه، ولا تشبه قرارات هجرة الناس غير المتعلمين القائمة على أساس التمييز بين ما يستطيعون أن يكسبوه في أوطانهم، وبين ذاك الذي يستطيعون كسبه خارج أوطانهم.

بماذا يوحي هذا لمليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؟ إنه يوحي بأن الهجرة تستنزف أبناء تلك البلاد المتعلمين أكثر مما تستنزف غير المتعلمين من أبنائها. تتم الهجرة بطريقة تدريجية، بيد أنها تتسارع. ثمة سبب بسيط لذلك: إن هجرة شخص ما تصبح أكثر سهولة إن كان قد سبقه أفراد آخرون من أسرته إلى الهجرة. تحليلنا لهذا الموضوع يتنبأ بأن هجرة رؤوس الأموال من بلاد مليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر مثَّل المرحلة الأولى فقط من مرحلتي الدمج العالمي لمليار نسمة. أما المرحلة الثانية فلسوف تتمثل بهجرة المتعلمين. الصومال تواظب على الفشل، وبلاد أخرى تواظب على تحقيق التنمية، سوف يهاجر مزيد من

الصوماليين كلما وجدوا أمكنة يذهبون إليها. بيد أن الهجرة ستكون انتقائية: فالأكثر ذكاءً، والأفضل حالاً هم من سيحققون أكبر قدر من المكاسب بسبب هجرتهم، وهم أيضاً المرحب بهم في البلاد المضيفة. أما الصوماليون العاديون فحوافزهم على السفر ضعيفة لأنهم يفتقرون إلى المهارات التي تُمَكِّنُ من الحصول على فرص عمل، ثم -إنهم في الحقيقة- غير مرحب بهم في البلاد الأخرى، لذلك هم يرون أن مغادرة الصومال أشد صعوبة عليهم. الذين يهاجرون لن يعودوا، وتحويلاتهم النقدية سوف تتضاءل بعد انقضاء عهد الجيل الأول من المهاجرين. تساعد الهجرة الذين يغادرون، لكن آثار الهجرة على من يبقى في البلد سيئة، وإن كانت الهجرة تقصي المتعلمين بطريقة انتقائية خاصة. وبعد، فإن ما تنبأنا به هو الآتي على وجه الدقة: بعد أن استنزفت الهجرة أموال البلد، فإنها ستستنزف العمال المتعلمين؛ أناساً مثل صديقي ليما سمبت الإثيوبي أحد أفضل أساتذة علوم المال الجامعيين في أمريكة؛ بالعودة إلى بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، تُدَارُ القطاعات المالية من قبل أشخاص لا يؤهلهم فهمهم الاقتصاد المالي لإدارة الأموال في حصالة نقود صغيرة للأطفال.

لنتذكرمما مر معنا في الفصل الخامس أن إنجاز تحول ما في بلد متخلف مهمة ينبغي أن ينبري لها مجموعة ضخمة قادرة من الناس المتعلمين. بلاد المليار نسمة تعاني افتقارها الشديد إلى الناس المتعلمين المؤهلين، وأوضاعها مرشحة لمزيد من التدهور. هجرة أصحاب المهارات من بلاد مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر كبيرة ومتسارعة،

مع أن المجتمعات التي تهاجر منها مجتمعات ما بعد الصراع تحتاج إلى التغيير حاجةً ماسةً. لذلك، بينما كانت الهجرة دوماً مفيدة بوصفها جزءاً من عملية التنمية، تساورني شكوك في قدرتها على الإسهام في عمليات تحويل مجتمعات مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. أعتقد أنه بإفراغ هذه البلاد من أصحاب المقدرات، والمواهب، فإن الهجرة مرشحة لجعل فكاك هذه الأمم من فخ الحكم السيئ، والسياسات الرديئة أكثر صعوبة.

الحياة في المواطن المهملة، والمنسية: خارج المقلى..

إن هذا يبعث في النفس مزيداً من الكآبة إذا ما أضيف إلى ما تفعله العولمة من أجل مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. كي تحصل على فرصة لتأدية دور في الاقتصاد العالمي عليك أن تتحرر من الفخاخ، وليس هذا بالأمر الهين. تذكر أنه مما يساعد على تحويل بلد متخلف وجود أناس متعلمين، بيد أن السوق العالمية تفرغ البلاد من القلة القليلة من أبنائها المتعلمين. حتى عندما يحققون الإصلاح، فإنه من الصعوبة بمكان على تلك الاقتصادات أن تجتذب تدفقات مالية أجنبية من القطاع الخاص بهدف الاستثمار فيها، ومن المحتمل أن يستمر استنزاف ثرواتها المتواضعة عن طريق تحويلها إلى خارج البلاد. إن اقتصادات تلك البلاد تعترضها عقبات قوية تحول بينها وبين الوصول إلى الأسواق العالمية المتنوعة، لأن بلاداً مثل الصين، والهند، وبلاداً أخرى من البلاد التي نجحت على صعيد تحقيق التنمية قد دخلت، فعلاً إلى تلك الأسواق. حتى بعد أن تتحرر البلاد من الفخاخ، وتتخلص منها لن تكون قادرة على بذل

جهود مضاعفة للحاق بركب نمو آسية السريع، وعليه فسوف تفشل في تحقيق نوع من التقارب بينها وبين باقي دول العالم.

في الواقع، تلكم هي حال كثير من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؛ تلك البلاد التي تخلصت أخيراً من الفخاخ. لنتذكر أن البلاد التي تخلصت من الفخاخ قد بدأت في السنوات الأربع الأخيرة تحقق نمواً. بيد أنني أعد ذلك ظاهرة مؤقتة مرتبطة بالارتفاع الكبير الذي طرأ على أسعار المواد الخام العالمية. لكن في أحسن الأحوال، تعد ذروة النمو التي وصلت إليه تلك البلاد دون مستوى الحد الأدنى من النمو الذي حققته الدول النامية في عقد السبعينيات من القرن العشرين الذي يتصف النمو فيه بالبطء. حتى إن تعزز النمو الحالي فإنه بحاجة إلى عقود من الزمن للوصول إلى مستوى الدخل المتوسط. وعندما يصل إلى ذاك المستوى، تكون بقية دول العالم قد قطعت أشواطاً بعيدة على طريق التقدم.

إن المستقبل يَدَّخِرُ لهذه البلدان صورة مختلفة من الصور التي توقع مزيداً من الكآبة في النفس. فالفخاخ بانتظارهم. سيستمرون في المقامرة على طريقة لعبة الروليت الروسية ما بقيت إيراداتهم منخفضةً، ونموهم بطيئاً. عاش ساحل العاج طوال عقدين من الزمن كان في أثنائهما دخله منخفضاً، ونموه بطيئاً، ثم ما لبث أن وقع فريسةً للصراع نتيجة لوقوع انقلاب عسكري فيه. زيمبابويه عاشت في ظروف مماثلة إلى أن سقطت ضحية لحكم رديء. تنزانية -حالياً- تعد واحدة من دول الدخل المنخفض الواعدة، فقد أوشكت على الانضمام إلى الدول الغنية بالموارد الطبيعية

بفعل اكتشاف وجود غاز، وذهب فيها. مالاوي حققت نمواً ملحوظاً على مدى العقد الأول من استقلالها. بوصفها بلداً يعاني الاحتباس، وشح الموارد الطبيعية، فهي تعتمد -في نموها- على الدول المجاورة لها، وحيث إن الدول المجاورة لها قد وقعت في فخ الصراع، فإن ملاوي بدأت بالتراجع. ثمة سيناريو تعيس، إلا أنه وارد، ومرجح حدوثه: ما إن تتخلص بلاد مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر من فخ حتى تقع في فخ آخر.

الجزء القادم من هذا الكتاب سيتحول، أخيراً عن السيناريوهات المحبطة المتعلقة بالفخاخ إلى ما نستطيع أن نفعله حيالها. كي أكون واضحاً منذ البداية: ليس بوسعنا أن ننقذهم. لا يمكن إنقاذ مجتمعات مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلا من داخلها. في كل مجتمع من تلك المجتمعات، ثمة أناس يعملون من أجل التغيير. لكنهم غالباً ما يتعرضون إلى الهزائم على أيدي قوى الداخل المتمكنة التي تتربص بهم. علينا أن نمد يد العون للأبطال. لقد كانت جهودنا، على هذا الصعيد، تافهة، وعديمة القيمة إلى حد بعيد: وقفنا نتفرج عليهم وهم يضيعون في متاهات العطالة، والقصور الذاتي، والجهل، وانعدام الكفاية.

الجزء الرابع

الوسائل

الفصل السابع

هل المطلوب تقديم مساعدات من أجل إنقاذهم؟

القصة حتى الآن تتلخص بوجود مليار نسمة تقريباً يعيشون في مجموعة من البلاد عالقين في أحد الفخاخ التي أتينا على ذكرها. نتيجة لذلك، بينما كانت بقية الدول النامية، في العالم، تحقق معدلات نمو غير مسبوقة، فإن هذه البلاد ما انفكت تعاني الركود الاقتصادي، أو الانهيار. من وقت لآخر، تتخلص تلك البلاد من الفخاخ، بيد أن الاقتصاد العالمي القائم حالياً زاد من صعوبة سلوك هذه البلاد الطريق الذي سارت فيه غالبية الدول الأكثر نجاحاً. النتيجة: حتى بعد تخلصها من الفخاخ، فإن هذه البلاد تنمو نمواً بطيئاً جداً؛ الأمر الذي يعرضها لخطر السقوط، والتخلف قبل أن تتمكن من الوصول إلى معدلات الدخل التي تضمن لها السلامة.

إن عالم المستقبل مع وجود مليار نسمة في بلاد تعاني الركود، والإفقار يعيشون حياة بؤس، وشقاء إلى جانب عالم يعيش في ظل الرخاء، والبحبوحة، والازدهار هو عالم مروع لفقرائه، ويحمل نذر الخطر

لأغنيائه الذين يعيشون إلى جانبهم. خير لنا أن نفعل شيئاً ما حيال هذه المسألة. أما السؤال فهو: ماذا يجب علينا أن نفعل؟ أبدأ بالمساعدات: الأموال التي تعد بدفعها مؤسسات المال، ودول الثمانية الكبار والوكالات. لكني لا أتوقف عند هذا الحد. أعتقد أن المساعدات وحدها غير قادرة على معالجة مشكلات مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، إضافة إلى أنه قد جرى تسييسها إلى حد بعيد بحيث أضحى تصميمها يعاني في معظم الحالات من اختلال وظيفي. أنتقل، بناء على ذلك، إلى ثلاث وسائل أخرى مرشحة، فيما أعتقد، للعب دور مؤثر، ومهم. بيد أنها لم تستخدم على الوجه الذي ينبغي حتى الآن.

ما الذي يجعل من أمر المساعدات سبباً في نشوب خلافات سياسية كبيرة؟ يبدو أنها تخرج أسوأ ما ينطوي عليه اليسار، واليمين كلاهما. يبدو أن اليسار راغب في النظر إلى المساعدات بوصفها نوعاً من التعويض الذي يهدف إلى التكفير عن ذنوب الرأسمالية. أي أنها قضية متعلقة بالشعور بالذنب فيما يخص العالم الغربي، ولا علاقة لها -وفق وجهة النظر هذه- بالشأن التنموي. ينظر هؤلاء إلى مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بوصفهم ضحايا: جميعهم يعانون نتيجة لخطايانا. في حين يبدو اليمين راغباً في جعل المساعدات مساويةً لأعمال الخير: فهي لهم أموال تدفع لمن يستجدي من الضعفاء، والعاجزين؛ وهذا من شأنه أن يفاقم مشكلاتهم. بين هؤلاء وأولئك ثمة طبقة رقيقة من سلامة العقل، وصحة المنطق تسمى: مساعدة من أجل التنمية. ينظر إليها على

النحو الآتي: كنا نعاني ذات يوم من فقر مماثل لذاك الذي يعانونه اليوم. لقد استغرقت الرحلة التي أوصلتنا إلى ما نحن عليه اليوم مئتي سنة. فلنحاول أن نساعدهم كي تجري الأمور عندهم بوتيرة أسرع.

تنزع المساعدات إلى تسريع عملية النمو. لقد أضافت المساعدات عبر السنوات الثلاثين الأخيرة نقطة مئوية واحدة إلى معدل النمو السنوي لبلاد مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. بيد أن النمو الإجمالي لتلك البلاد -في الحقبة الزمنية ذاتها- كان أقل جداً من 1% سنوياً. للحقيقة، كان النمو مساوياً للصفر. لولا الـ 1% التي أضافتها المساعدات إلى النمو لكان الوضع اليوم في تلك البلاد أشد سوءاً؛ لولا ذلك لأضحت تلك البلاد تعاني التدهور الشديد بدلاً من معاناتها اليوم الركود.

في شهر تموز (يوليو) من العام 2005، التزمت قمة الدول الثماني الكبرى التي انعقدت في غلينغلس بمضاعفة حجم المساعدات التي تقدمها لإفريقية. هل يؤدي هذا إلى مضاعفة إسهام المساعدات في عملية النمو؟ هل سيساعد هذا الإجراء تلك البلاد على التخلص من الجمود، والركود؟ إن كنت قادراً بواسطة مضاعفة المساعدات على إضافة نقطة مئوية أخرى إلى النمو، مع عدم وقوع أحداث دراماتيكية، تستطيع الوصول، تدريجياً إلى مستويات دخل أفضل بطريقة جوهرية. أعتقد أن هذا قابل للتحقق إذا ما ترافق مع تغييرات صحيحة. لكن في ظل الأوضاع السائدة حالياً، لن تؤدي المساعدات إلى نتائج واعدة. إن المؤشر الإحصائي يوحي عموماً بأن المساعدات خاضعة لما يسمى بـ «تناقص العائدات». هذا يعني أنك

كلما ازداد تقديم المساعدات أدى ذلك إلى تناقص المردود أكثر فأكثر. المليون دولار الأولى أكثر إنتاجيةً من المليون التي تليها، وهكذا دواليك. إن هذا الأمر لا يبعث على كثير من الاستغراب. إن مضاعفة حجم المساعدات إن تحققت فعلاً تصل بنا إلى سقف حدود قدرة تلك البلاد على امتصاص المساعدات، على الأقل في ظل الظروف السائدة حالياً.

هل نستطيع تبديل أساليب تقديم المساعدات بجعلها أكثر فاعليةً، وتأثيراً، ولكي نوسع مدى القدرة على امتصاص المساعدات؟ ثمة كثير من القصص التي تثير الذعر بسبب الإجراءات الروتينية المبالغ فيها التي تتصل بموضوع المساعدات. إن الهيئات المانحة تفشل على صعيد التنسيق فيما بينها. لقد وقعت على حالة بمحض المصادفة: ثلاث هيئات مانحة أرادت بناء مشفى في منطقة بعينها. اتفق القائمون عليها على التنسيق فيما بينهم، الأمر الذي لا يحدث دوماً. بعد ذلك واجهتهم مشكلة تتمثل بأن لكل هيئة معاييرها وقواعدها في أسلوب تنفيذ العمل. استغرق التوصل إلى تسوية بينهم سنتين، وكانت التسوية تقضي بأن تبني كل هيئة طابقاً من طوابق المشفى وفقاً لمعاييرها. لك أن تتخيل مدى فاعلية هذا الأسلوب في العمل! لذلك يوجد مجال واسع لإدخال تحسينات على واقع العمل. تفرض الهيئات المانحة كثيراً من إجراءاتها المحاسبية المعقدة، والمختلفة على الحكومات الممنوحة التي تعد قدراتها على إدارة شؤون موازناتها محدودة جداً، فضلاً عن موازنات المانحين. يمكن، في الواقع، جعل كل هذه الأمور أكثر بساطةً. وأبسط إجراء على الإطلاق يسمى «دعم الموازنة» الذي يعني، أساسياً، أن يعطي المانحون الأموال

للحكومة بحيث تنفقها وفقاً لما تراه مناسباً كما لو كانت تلك الأموال من عائدات ضرائب الدولة ذاتها. المساعدات تدعم الموازنة فقط. في بعض الحالات، تعد هذه الطريقة أفضل أسلوب لنقل المساعدات. ولكنها تعتمد على معقولية الموازنة. عادة ما تكون الموازنات في كثير من بلاد مليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر غير معقولة، وفي بعض الحالات تكون مغايرة لكل ما هو طبيعي، أو متوقع، أو نموذجي.

لقد خاض العالم غمار تجارب طبيعية على صعيد منح بلاد مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر ما تدعم به موازناتها. هذا الدعم يسمى النفط. لنتذكرمما مر معنا في الفصل الثالث أن عدداً من تلك البلاد قد تلقت تدفقات ضخمة من عائدات النفط التي كان ينبغي أن يصب جُلُّها في الموازنة. على سبيل المثال: تلقت نيجيرية عبر السنوات الثلاثين الماضية مبالغ تصل إلى نحو 280 مليار دولار أمريكي. وهو مبلغ يزيد كثيراً عن أي موازنة دعم واقعي لأي بلد من بلاد مليار النسمة هذه. بيد أن نيجيرية لا توضح إلا القليل من أوجه إنفاقها. هذا ما كان في الماضي، لكن ماذا عن الوقت الراهن؟ الارتفاع الأخير في أسعار النفط يوفر تجربة طبيعية لما يجري حالياً. لقد تدفق على البلاد الإفريقية المصدِّرة للنفط عائدات ضخمة تشبه تلك التي يحصل عليها المرء من منجم ذهب، أو من ضربة حظ. تبدو أي مساعدات واقعية محتملة شديدة الضآلة إذا ما قيست بتلك العائدات. حاولت أن أتبين كيف أثّرت تلك العائدات على الأجزاء غير النفطية من اقتصادات هذه البلاد، وقارنتها بالنمو في باقي دول إفريقية التي لا يوجد فيها نفط؛ تلك التي

تلقت ضربات موجعة بسبب ارتفاع أسعار النفط. آخر قاعدة معلومات استطعت الحصول عليها من صندوق النقد الدولي كانت تلك الخاصة بالعام 2004. توصلت إلى أن معدلي النمو كانا متماثلين: لم تحقق تلك الاقتصادات التي أفادت من المكاسب الكبيرة، والمفاجئة المتأتية من ارتفاع أسعار النفط نمواً أسرع من ذاك الذي حققته البلاد التي تلقت ضربات موجعة بسبب ارتفاع أسعاره. لنفترض أن المسألة تعد قضية تلكؤات عارضة فيما يخص اقتصادات النفط، وأن تلك الاقتصادات ستتقدم إلى الأمام من جديد. بيد أن الدليل الراهن وثيق الصلة بالدليل الماضي. لا يبدو أن الأموال الضخمة التي تتدفق على بلاد مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر في ظل غياب قيود تحدد أطر إنفاقها أنها تنفق على النمو الذي ينبغي. بالنتيجة، تتحول المساعدات إلى نفط: تتحول إلى أموال تصل إلى حكومات بلاد مليار النسمة دون فرض قيود على أوجه إنفاقها. كما يبدو للوهلة الأولى أن إسقاط الديون عن البلاد المدينة يصل إلى النتيجة ذاتها. لست معارضاً لدعم الموازنة، وإسقاط الديون؛ فكلا الأمرين يعنيان شيئاً -بالتأكيد- لبعض البلاد. لكن بوصفهما أداتين من الأدوات التي يمكن أن يفيد منهما مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، فإن الفائدة منهما تتعزز إذا ما حققت عائدات النفط، والموارد الطبيعية الأخرى نجاحات أكبر.

لقد كانت المساعدات بالمحصلة بالرغم من من البيروقراطية أكثر نجاحاً من النفط كثيراً. فالمساعدات أدت إلى رفع معدلات النمو، في حين أدى النفط إلى تقليصها. مع ذلك يُعد كلا الأمرين تحولاً مالياً بالنسبة

لحكومات بلاد المليار نسمة. الاختلاف الوحيد هو أن المساعدات تقدم من قبل هيئات المساعدات. لذلك يبدو أنه من غير المحتمل أن يؤدي ما تفعله هيئات المساعدات إلى إضافة قيمة كبيرة إلى التحويلات المالية. بالنظر إلى الهيئة العامة السيئة التي تبدو عليها وكالات المساعدات، والقصص الرهيبة كتلك المتعلقة بمشروع المشفى الذي سبق لي أن تحدثت عنه في معرض ما تقدم من هذا الكتاب؛ أقول: إن الأمر يصعب تصديقه، لكن تلك هي الحقيقة. المشروعات، والإجراءات، والشروط، والظروف، وما إلى ذلك، بالرغم من كل هذه الأمور تبقى المساعدات مفيدة، وقادرة على تعزيز قيمة الأموال المحولة بالمقارنة مع الاكتفاء بإرسال صك مصرفي مقرونٍ بالتمنيات والتوفيق. إن التخلص من كل هذه الإجراءات، والأوضاع، والاكتفاء بإرسال الأموال يرجح انخفاض جدوى، وفاعلية المساعدات، ولا العكس. ثمة أشياء بوسعنا أن نفعلها، وسوف آتي على ذكرها، بيد أن الإجابة الأكثر بساطةً هي أن الاكتفاء بإعطائهم الأموال قد يكون إجراءً صحيحاً لبلاد يكون الحكم فيها أفضل حالاً فقط.

من المرجح أن تكون المساعدات أكثر نفعاً، وفاعليةً في ظل حكومات، وسياسات معقولة. ليس في هذا ما يدعو إلى كثير من الاستغراب: في الواقع، قد تبدو هذه الملاحظة تافهة، ومبتذلة. لكنها في الحقيقة مسألة خلافية، ومثيرة للجدل إلى أبعد الحدود. فالناس يكرهون المنطق الخشن الذي يبدو أنه يوحي بأن البلاد التي تعاني أسوأ أنواع المشكلات، والأزمات ينبغي أن تحصل على أقل قدر من المال. وهم محقون في كرههم هذا. لأنه من الواضح أن تلك البلاد شديدة الاحتياج إلى المال. على أي حال،

تجدر الإشارة هنا إلى المواطن التي يكون فيها إنفاق المال قليل الجدوى إلى حد بعيد. لنعد إلى المسح المتعلق بإنفاق المال في تشاد: أقل من 1% من الأموال التي حررتها وزارة المالية لمصلحة المستوصفات الصحية الريفية هو مجموع ما وصل فعلاً من تلك الأموال إلى المستوصفات. منحت هيئة المساعدات الأوروبية حكومة تشاد عام 2005، عشرين مليون يورو لدعم الموازنة. كم، بحسب اعتقادك، بلغ مجموع ما أُنفق منها على الوجه الذي ينبغي؟ لا تنس أن المسح الاستقصائي كان يستهدف تتبع الأموال التي كانت مقررة لدعم الرعاية الصحية فقط. الرعاية الصحية ليست، ويالللأسف الشديد، أولوية كبيرة لحكومة تشاد. تلك الحكومة تفضل الإنفاق على الشؤون العسكرية. المنحة المالية التي قدمها الاتحاد الأوروبي يمكن صرفها وفقاً لما تراه الحكومة التشادية مناسباً. أشك في أن يكون جزء كبير منها قد أُنفق على الرعاية الصحية. ومن المال المسخّر للشؤون الصحية نستطيع أن نعرف كم وصل فعلاً إلى برامج الرعاية الصحية الأساسية. من المرجح أن تذهب معظم أموال الهيئة الأوروبية الهادفة إلى دعم تشاد التي تعاني فقراً مزرياً؛ من المرجح أن تذهب إلى تمويل الجيش.

هل هذا هو قدر المساعدة عموماً؟ يبذل المانحون كل ما يستطيعون لتجنّب تمويل الإنفاق العسكري. لكن ما هو حجم الأموال التي تتسرب إلى الموازنات العسكرية بحسب ما تشير إليه قواعد المعلومات؟ ليس من السهل تحديد ذلك. ليس لأن قواعد المعلومات المتعلقة بالإنفاق العسكري غير شديدة الموثوقية. تنزع الحكومات لتكون، إذا جاز لنا القول،

مقتصدة في الكشف عن الحقائق. اعتمدت أنا وآنكي هوفلر على معهد استوكهولم لأبحاث السلام في سعينا للحصول على قواعد بيانات. المعهد هو أول هيئة تعترف بأن ثمة مشكلات متعلقة بقواعد البيانات، بيد أنها من المحتمل أن تكون أفضل المعلومات المتاحة (صدق أو لا تصدق أن قواعد البيانات المتعلقة بالمساعدات ليست ملائمة. قد تعتقد أن المانحين يستطيعون الوقوف على أفضل السبل لمعرفة كم يدفعون، ولمن يدفعون، وفي أي إطار يفعلون). على أي حال، بعد مسألة قواعد البيانات، تأتي مشكلة تفسير العلاقة السببية (العلاقة بين السبب والمسبب): وهذا الأمر يسير في كلا الاتجاهين، تأثير المساعدات على الإنفاق العسكري، وتأثير الإنفاق العسكري على المساعدات. هذا يعني أن سلوك المانح هو سلوك هادف: الحكومات التي تنفق مبالغ كبيرة على الشؤون العسكرية مرشحة للحصول على قدر أقل من المساعدات. إننا نسلم بصحة هذا التوجه. ما استنتجناه هو أن بعض هذه المساعدات تتسرب فعلاً إلى حقل الإنفاق العسكري، وفي تقديرنا تصل نسبتها إلى 11%. إنه ليس مبلغاً تافهاً. لكن استناداً إلى ذلك ليس من العدل مطلقاً الادعاء أن المساعدات تذهب هباءً منثوراً. بالرغم من أن تلك المجتمعات: مجتمعات مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر التي تحصل على كثير من المساعدات، حتى نسبة 11% تمثل إضافة كبيرة للموازنة العسكرية. في تقديرنا أن 40% من إجمالي الإنفاق العسكري لإفريقية يُموّل من أموال المساعدات. لذلك نرى أن للمانحين مصلحةً مشروعة في تقييد الإنفاق العسكري، وكبح جماحه، أو أنَّ لهم على الأقل حقاً في القلق بشأنه.

كي نلزم جانب العدل نقول: دون هيئات المساعدات ما يقيدهم، ويعوق حركتهم. إن هم قرّروا تقديم المساعدات تبعاً للحاجة، فسوف تذهب إلى تمويل الجيش في تشاد. وإن هم سخّروها لتفعيل عملية النمو، فسوف تذهب إلى من هم أقل احتياجاً إليها. توصلت مع دافيد دولار، زميلي في المصرف الدولي، إلى فكرة تقول:إن المساعدات ينبغي أن تسخَّر لانتشال أكبر عدد ممكن من الناس من الفقر. حاولنا أن نتبين بطريقة عملية كيف يمكن عقد نوع من المصالحة بين الحاجة والفاعلية. بالإذعان إلى منطق العقل التكنوقراطي قررّنا أن نطلق على فكرتنا اسم «فاعلية الفقر». على أي حال، التسخير الفعلي للمساعدات جعلها أبعد ما تكون عن الفاعلية على صعيد التعامل مع الفقر. فمعظم المساعدات تذهب إلى البلاد ذات مستوى الدخل المتوسط، ولا إلى المليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. إن البلاد ذات الدخل المتوسط تحصل على المساعدات لأنها أكثر تحقيقاً لمصالح العالم التجارية، والسياسية من الأسواق الضعيفة، والعاجزة الموجودة في بلاد المليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. ليست كل الهيئات المانحة على قدر واحد من اقتراف الذنب. إذا تناولنا أكبر هيئتين، نجد أن المصرف الدولي يتمتع بحماية أفضل تحول بينه، وبين الخضوع للتأثيرات السياسية؛ وهو بذلك أفضل حالاً من الهيئة الأوروبية. لذلك توجهت مساعدات المصرف الدولي على نحو أفضل نحو هدفها المتمثل بمساعدة البلاد الأشد فقراً. لكن هنا ثمة قضية تنطوي على شيء من التناقض الظاهري: لم يكن المصرف الدولي حتى وقت متأخر جداً قادراً إلا على تقديم القروض. في حين أن كل المساعدات التي تقدمها الهيئة الأوروبية تذهب في صورة هبات لا تُرد. وهكذا، فإن القروض

تذهب إلى أشد البلاد فقراً، بينما تمنح الهبات إلى البلاد ذات الدخل المتوسط. قد تعتقد، وأنت محق في ذلك، أن هذا لا يغير من الأمر شيئاً، وأنه يجب إدخال تحسينات كبيرة على موضوع تقديم المساعدات. لكن إن تم تصويب مسار المساعدات بحيث تتوجه إلى بلاد المليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، هل هذا يساعد على القضاء على الفخاخ؟

المساعدات وفخ الصراع:

هل يمكن -عملياً- أن تؤدي المساعدات إلى تفاقم الأوضاع، وجعلها أسوأ حالاً؟ بعض الباحثين يعتقدون ذلك: قد تكون المساعدات باعثاً على التمرد، وعلى تدبير الانقلابات، لأن الاستيلاء على السلطة -في هذه الحالة- يحقق نفعاً أكبر. في مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، قد تمثل المساعدات العنصر الأساسي لما يسمى الصراع على السلطة. هل المساعدات الكبيرة - بناءً على ذلك تعدّ باعثاً على التمرد، أو محرضاً على تدبير الانقلابات؟ كيف لك أن تعرف؟ هل يجب عليك أن تجري مسحاً للمتمردين، وللقادة الانقلابيين؟

استخدمت مع آنكي المنهجية نفسها للمتمردين، والانقلابات: أنعم النظر في المسألتين، وحاول الوصول إلى حقيقة أنه يتم اختيار أهداف المساعدات بطريقة متعمدّة. ولذلك ستجد أن المساعدات لا تستهدف البلاد التي يزيد احتمال الخطر فيها. حاول الربط بعد ذلك بين المساعدات، وأسباب التمرّدات، والانقلابات. طبعاً لا تستطيع عبر هذه المقاربة أن تعرف هل كان للمساعدات أي تأثير في أي حالة خاصة. لكنك تستطيع أن تعرف هل كان لها تأثير مهم إجمالاً.

بالمتوسط، بحسب علمنا، ليست المساعدات ذات تأثير مباشر على احتمال خطر نشوب حرب أهلية، بالرغم من أن لها تأثيرات غير مباشرة (سوف أعرض لها بإيجاز). هذا لا يعني أن ليس لها تأثيرات مباشرة على الإطلاق: الخبراء من ذوي الاختصاص في مواقع، ومواقف محددة يستطيعون أن يسردوا لك قصصاً عن كل جانب؛ عن المساعدات التي أدت إلى تجنب نشوب المعارك، أو تلك التي أدت إلى التحريض عليها. إن أياً من تلك القصص قد تكون صحيحة، بيد أنها لا تضيف شيئاً إلى العلاقة المنهجية. الوضع مختلف مع الانقلابات: المساعدات الكبيرة في الواقع تجعل أمر وقوع الانقلابات أكثر احتمالاً. بالعودة إلى بعض النتائج التي توصلنا إليها عبر الفصل الثاني نجد أن ما يشجع على التمردات هو ثروات الموارد الطبيعية، ولا المساعدات، في حين أن ما يشجع على تدبير الانقلابات هو المساعدات. لماذا هذا الاختلاف؟ ربما يكون لأن التمرد يستغرق، عادة، سنوات طويلة، ويستفيد من الموارد الطبيعية؛ إذ لا يجب عليك أن تستحوذ على السلطة كي تحكم سيطرتك على منجم ماس. ولماذا تحرّض المساعدات على تدبير الانقلابات، إن لم تكن تغري المتمردين؟ قد يكون ذلك لأن الانقلاب لا يحتاج إلى سنوات كثيرة من الإعداد قبل تنفيذه. ومصير الانقلاب يتضح منذ بدايته، فإن كان ناجحاً سيجد المساعدات بانتظاره.

لذلك، لا تجعل المساعدات فخ الصراع إلى حد ما أكثر سوءاً بل يمكن أن تجعل الأمور أفضل حالاً. تذكر أن عاملي الخطر الأساسيين للتمرّدات، والانقلابات هما النمو البطيء، والدخل المنخفض. تأثيرات

المساعدات غير المباشرة في خطر الصراع ليست كبيرة. تستطيع المساعدات أن تقلل احتمال هذا الخطر عن طريق زيادة النمو، وزيادة الدخل. هل النتائج تستحق التكاليف التي تبذل في سبيل الوصول إليها؟ حاولت مع آنكي الإجابة عن هذا السؤال. كنا قد أنجزنا تقدير تكاليف حرب أهلية قياسية - 46 مليار دولار أمريكي تقريباً- وقد عرضنا للتو كيف أن المساعدات قادرة على تقليل احتمال نشوب حرب عبر إسهامها في زيادة النمو. بإضافة إحدى النتيجتين المقدرتين إلى الأخرى، حصلنا على تقدير لمدى إسهام المساعدات في توفير أمن معزز. ما فاجأنا هو أن عائد المساعدات على الصعيد الأمني ليس مجدياً إلى الحد الذي يبرر دفع التكاليف التي يتطلبها. يعود السبب في ذلك إلى أن المساعدات ليست شديدة الفاعلية على صعيد تعزيز النمو وزيادته في ظل ظروف الحكم السيئ، والسياسات الرديئة التي تطبع بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بطابعها. تم الاعتراض على النتائج التي توصلنا إليها من قبل جف ساش الذي يعتقد أننا قد طرحنا السؤال الصحيح إلا أننا توصلنا إلى الإجابة الخاطئة، فقمنا بإجراء اختبارات على بلدان خاضعة لحكومات وسياسات أفضل حالاً: أي على البلاد التي تحررت من فخ الحكم السيئ، فلاحظنا أن الفوائد على الصعيد الأمني بدأت تحقق تحسناً، وصعدت وصولاً إلى مستوى تحقيق جدوى تعادل نصف كلفة المساعدات. طبعاً، حسابنا لتكاليف الصراع لا يتضمن إضافة أي تكاليف نثرية تتكبدها الدول الغنية مثل تلك الناتجة عن المخدرات، والإرهاب. لذلك، بالرغم من أن المعايير الأمنية، منفردةً، غير مرشحة لتبرير تنفيذ

برنامج مساعدات كبير، إلا أنها تعد إضافة جوهرية إلى فوائد المساعدات الطبيعية لبعض البلاد؛ دخل أعلى، وزيادة في حجم الاستهلاك.

على أي حال، تحليل جدوى الكلفة للأمن يبدو مختلفاً جداً على صعيد أوضاع ما بعد الصراع؛ إذ تعد فوائد الأمن في هذه الحالة، منفردةً، أكثر من كافية لتبرير تنفيذ برنامج مساعدات كبير. لنتذكر تلك الأوقات التي يكون الخطر فيها في أعلى مستوياته. نصف الحروب الأهلية تقريباً تنشأ لأن أوضاع، ومواقف ما بعد الصراع تسير باتجاه خاطئ. لقد أثبتت المساعدات فاعليتها على صعيد زيادة النمو في أوضاع من هذا القبيل. ليس في ذلك ما يدعو للدهش، فهكذا كان حال المساعدات حينما انطلقت. المصرف الدولي كان يسمى -أساساً- المصرف الدولي لإعادة الإعمار، والتنمية. وللحقيقة، كلمة التنمية كانت نوعاً من الإضافة؛ إضافة أحرف تشكل كلمة.

لقد أُحدثت المساعدات لإعادة بناء أوروبة عقب الحرب العالمية الثانية، فأبلت بلاءً حسناً. أما الخلل الذي أصاب أصحاب المساعدات فيما بعد فيتمثل في بأنها كانت قليلة جداً، وآنية جداً فيما يتعلق بمعالجة أوضاع ما بعد الصراع. نعم إنها آنية جداً، فهي تتدفق في أول سنتين، ثم ما تلبث أن تنضب سريعاً. إلى ذلك، نجد أن البلد القياسي في مرحلة ما بعد الصراع يبدأ انطلاقته من واقع مُزْرٍ، ومروع: حكم سيئ، ومؤسسات مهترئة، وسياسات رديئة. يتطلب الأمر بعض الوقت للوصول بهذا الواقع إلى مستوى تصبح المساعدات عنده أكثر نفعاً. لذلك ينبغي أن يطول أمد تقديم المساعدات ليغطي عقداً كاملاً من زمن ما بعد الصراع، لا

أن يكتفي بتغطية السنتين الأُوليين فقط. يسجل في سجل المانحين أنهم يتعلمون. تدخلات ما بعد الصراع بدأت فعلياً بعد نهاية الحرب الباردة فقط. حتى ذلك الحين كانت الأمور شديدة الاستقطاب. لذلك كان مخزون الخبرة محدوداً جداً. على سبيل المثال: أخضع المصرف الدولي أوضاع ما بعد الصراع إلى معاييره كي يخصها بحصص من المساعدات نحو 2000 فقط في حقبة الحرب الباردة، كان دوره في إعادة البناء منسياً. حتى عندما قدم مساعدة خاصة في مرحلة ما بعد الصراع، فإن الأموال الإضافية التي كانت تقدم للبلد مصممة لكي تستمر ثلاث سنوات فقط. تغيرت القواعد بحيث أصبح تقديم الأموال يستمر على مدى سبع سنين. حدث هذا عام 2005. هذا الإطار الزمني هو أكثر معقوليةً مما سبقه. الهيئات المانحة تتعلم؛ فالأموال التي تستخدم وفق هذا الإطار الزمني الأخير تؤدي دوراً مهماً في كسر فخ الصراع. لكن المساعدات وحدها لا تكفي. النمو عملية بطيئة، وهو، بذلك، يستغرق وقتاً للوصول إلى خفض احتمال الخطر. بعد مرور عقد من زمن النمو السريع، تنخفض احتمالات خطر ما بعد الصراع على نحو ملحوظ. لكن في أثناء العقد الأول، لا تقوى المساعدات الكبيرة على خفض مستوى احتمال الخطر. يجب أن نبحث عن أساليب أخرى لاحتواء الخطر في تلك الحقبة من الزمن التي تقوم فيها المساعدات بدور بطيء على صعيد إعادة بناء الاقتصاد.

في حالات أخرى مختلفة عن تلك المرحلة التي تعقب توقف الصراع، تكون المساعدات قادرة على خفض مستوى خطر نشوب صراع بالقدر التي تكون قادرة فيه على رفع مستوى معدلات النمو. لكن المشكلة تكمن في تصميم المساعدات وفق أسلوب يجعلها تعمل في بيئة الحكم السيئ،

والسياسات الرديئة التي تعد أكبر عوامل تأجيج خطر الصراع. سوف أتطرق للحديث عن هذه المسألة. دعونا أولاً، ننظر لنرى كيف تؤثر المساعدات في الفخاخ الأخرى.

المساعدات وفخ الموارد الطبيعية:

الفخ الثاني هو فخ الموارد الطبيعية. هنا، بصراحة، المساعدة عقيمة بكل ما في الكلمة من معنى. غني عن القول: إنه في البلاد الغنية بالموارد الطبيعية، الأموال تتدفق على الحكومات. بيد أن تلك الحكومات لا تنفقها حيث ينبغي. بالرغم من ذلك، يوجد لحظة يكون فيها تقديم المساعدات مناسباً. تلك اللحظة تحين عندما تحاول هذه الحكومات أن تنبري للإصلاح؛ أي عندما يحصل تحول أوليٌّ. سأعود للحديث عن هذا الموضوع في معرض مناقشة فخ الحكم السيئ، والسياسات الرديئة.

المساعدات وفخ الاحتباس:

الفخ الثالث هو فخ الاحتباس. هذا الفخ تعانيه البلاد التي تحتاج إلى أن تعيش على إحسان المجتمع الدولي إليها ردحاً طويلاً من الزمن. قد تصبح هذه البلاد-تدريجياً- قابلة للحياة، والنمو. هذا يعتمد على بدء النمو في البلاد المجاورة لها، والأوفر حظاً منها، وعلى معطيات السوق الملائمة للنمو. لكن علينا ألاّ ندعي وجود إجابات سهلة عن التساؤلات التي تلقيها هذه الأوضاع الصعبة. في الوقت الراهن، لا توجد طريق سريعة سالكة، ومفتوحة أمام هذه البلاد. بالعودة إلى الماضي، ربما يكون النظام الدولي قد أخطأ حينما سمح لمناطق غير قابلة للحياة، والنمو اقتصادياً

بتكوين دول مستقلة. لكن ما حصل قد حصل. وما علينا الآن إلا أن نتعايش مع النتائج. إحدى هذه النتائج تتمثل بالحاجة إلى مساعدات كبيرة بوصفها وسيلة لزيادة الاستهلاك المحلي في هذه المناطق التي تعاني فقراً مزرياً، حتى إن كانت المساعدات لا تقدم شيئاً كثيراً على صعيد النمو. الغرض من المساعدات هنا توفير الحدود الدنيا من مقومات الحياة، وليس تقديم حوافز مؤقتة من أجل التنمية.

من المحتمل أن يكون الدور الأساسي، والغرض الرئيس للمساعدات التنموية خلافاً للدعم المباشر الذي يهدف إلى زيادة الاستهلاك في البلاد التي تعاني الاحتباس هو تحسين طرق النقل التي تصلهم بالسواحل. لنتذكر أن تكاليف النقل إلى الساحل متفاوتة إلى حد كبير؛ وهذا يعتمد على بنى النقل التحتية للبلاد المجاورة. ينبغي أن يكون هدفُ المساعدات تمويل ممرات النقل الإقليمية التي تعد شريان حياةٍ وطوق نجاة بالنسبة للبلاد التي تعاني الاحتباس. لقد أخفقت المساعدات في تحقيق هذا الهدف إلى أبعد حد. لماذا؟

أحد الأسباب يكمن في أن البنى التحتية أضحت مهترئة في تسعينيات القرن العشرين، ولا تلبي متطلبات العصر، على الأقل بالنسبة للهيئات المانحة للمساعدات. لقد ساد اعتقاد مبالغ فيه بأن القطاع الخاص سوف يموّل مشروعات البنى التحتية، لذلك كان خيراً للهيئات المانحة للمساعدات أن تبحث عن أمر آخر لتبرير استمرارها في قيد الحياة. على سبيل المثال: كان من صميم عمل البنك الدولي الاهتمام بالبنى التحتية. أما الآن فقد رمى القطاع الخاص بثقله في هذا المضمار متصدياً لمسألتي

التنمية، والتمويل. السبب الآخر لابتعاد البنك الدولي عن هذا الحقل هو تنامي الضغط عليه من أجل توجيه المساعدات إلى أولويات اجتماعية مثل الصحة، والتعليم. لذلك حولت الهيئات المانحة نشاطها عن البنى التحتية إلى الأولويات الجديدة.

السبب الآخر الذي أدى إلى إهمال ممرات النقل الإقليمية هو أن برامج المساعدات مصممة للتعامل مع البلاد واحداً فواحداً. وصول أوغندة إلى الساحل يعتمد على بنية النقل التحتية لكينيا، وليس على البنية التحتية لأوغندة. بيد أن الحكومة الكينية لا يعنيها شيء من أمر أوغندة. مع تنامي الضغط من أجل ملكية الدولة لبرامج المساعدات، فإن كانت الحكومة الكينية غير مهتمة، إذن لماذا يهتم المانحون الذين أعطوا الأموال لكينيا؟

المساعدات وفخ الحكم السيئ:

رابع الفخاخ هو الخضوع لحكم سيئ جداً، ولسياسات رديئة. هل باستطاعة المساعدات أن تخلص البلاد من هذه المشكلات؟ هذا هو فيما أعتقدالمجال الحيوي، والجوهري للمساعدات الإضافية. يوجد ثلاث طرق للمساعدة في إحداث تحولات: حوافز، ومهارات، وتعزيز. دعونا نتبين ما الذي يصلح منها لتحقيق المهمة.

المساعدات بوصفها حافزاً:

تم البدء باستخدام المساعدات بوصفها حافزاً من أجل تحسين الأداء السياسي في ثمانينيات القرن العشرين. كانت تعرف حينها باسم

الاشتراط السياسي. حيث كان المانحون يقدمون المساعدات إذا ما وعدت الحكومة بانتهاج سياسة إصلاحية. فما كان منها إلا أن فشلت فشلاً ذريعاً. إذ إنها تعاني مشكلتين أساسيتين: إحداهما نفسية، والثانية اقتصادية. فردَّة فعلك على من يطلب منك تنفيذ أمر ما تتمثل بالمعاندة. أي أب يعرف هذا. وما ينسحب على الأطفال في هذا السياق ينطبق على الحكومات؛ وهل من سبيل آخر لتحقيق حريتهم؟ لذلك نجد أن سياسة إملاء الشروط قد دفعت الحكومات، والمجتمعات كلها، في الواقع، إلى الاعتراض على التغييرات السياسية التي يمكن أن تكون ذات نفع كبير. إملاء الشروط السياسية زعزع الثقة أيضاً. إن كانت الحكومات خاضعة لأوامر الهيئات المانحة، فمن يلوم الناخبين إن سارت الأمور بالاتجاه الخاطئ؟ دأب الحكومات أن تسارع إلى استغلال الوضع بغية التنصّل من المسؤولية. في الأسبوع الذي أطلقت فيه حكومة زيمبابويه حملة إصلاحات اقتصادية العام 1998، قال وزير إعلامها لمندوبي الصحافة المحلية: «هذه ليست برامجنا الإصلاحية، بل هي برامج صندوق النقد الدولي، إنها مفروضة علينا». لم يكتف هذا النوع من الخطاب بالتنصّل من المسؤولية، وإلقائها على عاتق الآخرين، بل جعل الانقلاب على الإصلاحات أمراً بالغ السهولة. وقد انقلبت حكومة زيمبابويه على تلك الإصلاحات، وأبطلت مفاعيلها بالتأكيد.

مسألة الإملاءات السياسية -كما جرى التعامل معها- كانت تعتمد على وعود الحكومة بإحداث تغييرات. وهذا كل ما في الأمر. في هذه الحالة، تعد الحكومات بتنفيذ الإصلاحات، فتأخذ الأموال، ثم تفعل ما

يروق لها. المثال الحقيقي على ذلك هو أن حكومة كينية وعدت المصرف الدولي بإجراء إصلاحات بعينها خمس مرات لقاء حصولها على مساعدات في خمسة عشر عاماً. نعم، خمس مرات. كانت في كل مرة تحصل على الأموال إما أنها تمتنع عن إجراء أي إصلاحات، أو تكتفي بتنفيذ إصلاحات رمزية، ثم تبطل مفاعيلها. المذهل في الأمر أن الأموال استمرت بالتدفق. كيف تمكن مسؤولو الحكومة الكينية من إقناع الهيئة المانحة بصدق نيّاتهم للمرة الخامسة؟ وكيف ضلل موظفو الهيئة المانحة أنفسهم حيث اعتقدوا أن الالتزام ممكن هذه المرة؟ إلا أن الهيئات المانحة ليس لديها باعث قوي لفرض شروط: الناس مقبلون على إنفاق أموالهم، لا على الاحتفاظ بها لأنفسهم. لقد أدرك المصرف الدولي، والهيئات المانحة الأخرى تدريجياً أنه يجب عليهم دفع الأموال استناداً إلى مستوى السياسات التي تحقق فعلاً، ولا اعتماداً على وعود بإجراء تحسينات. إن هذا الإجراء قد أتى متأخراً. نتائج الأبحاث توحي بأن فاعلية المساعدات تعتمد على مستوى السياسات المتحقق فعلاً على أرض الواقع، ولا على كيفية تغيير تلك السياسات. وهي بذلك تتجنب الاعتماد على الوعود. المشكلة الوحيدة تمثلت بإقصاء المساعدات عن البلاد التي تعاني أكبر المشكلات. التفسيرات الأكثر تأييداً لهذا التوجه تقول: إن هذا اعتراف واقعي بمحدودية قدرة المساعدات على تقديم يد العون لمجتمعات من هذا القبيل. أما التفسير الأقل تأييداً فيقول: إن هذا التوجه هو تخلٍّ عن العمل في الأماكن التي تعاني أكبر المشكلات، وهي أحوج ما تكون إلى خدمات الهيئات المانحة. على أي حال، ينبغي نسيان سياسة إملاء الشروط، فهي ببساطة لا تجدي نفعاً في البلاد المتخلفة.

إني أرى في سياسة إملاء الشروط على الحكومات رأياً مختلفاً تماماً. الاعتراض الأساسي على سياسة إملاء الشروط على الحكومات لا لأنها تنقل السلطة، والصلاحيات من الحكومة إلى المانحين، بل لأنها تنقلها من الحكومات إلى مواطنيها. الصراع على هذا النوع من انتقال السلطة استغرق في أوروبة مئتي عام تقريباً. لا ريب في أننا راغبون في تسريع وتيرته في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. الضغط الخارجي كان أساسياً، وحيوياً في حالة الصراع الأوروبي. البيان الأكثر شيوعاً لأسباب ذاك الصراع، ودوافعه يتضمن الآتي: التهديد بشن حرب أرغم الحكومات على الدفاع عن نفسها بواسطة جيوش ضخمة. كانت الحكومات مضطرة إلى فرض ضرائب كي تتمكن من الإنفاق على هذه الجيوش. كي تضمن تلك الحكومات الانصياع لدفع ضرائب عالية، عليها أن تتحلى بالأناة، وإنعام النظر، وبتأييد واسع. لا يمكن تطبيق هذه الأوضاع في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. في أوروبة تُرْجِمَتْ التهديدات بحقائق واقعة. بيد أن قدرة المواطنين على جعل الحكومات تتصرف بروية، وتنعم النظر في سياساتها ضعيفة جداً حالياً. لذلك فإن التدخل الخارجي مطلوب، وهو مشروع كلياً. لماذا يتعين علينا أن نقدم مساعدات إلى حكومات ليست راغبة في ترك مواطنيها يطلعون على كيفية إنفاقها؟

إملاء الشروط على الحكم في صيغته الأخيرة يكسب دعماً شعبياً. رئيس الولايات المتحدة الأمريكية جورج دبليو بوش أطلق تحديه الجديد في الألفية الثالثة في التعامل مع حكومة ما استناداً إلى المستويات التي حققتها فعلاً على أرض الواقع. لقد اختار -وكان حكيماً في اختياره- ألاَّ

تمر أموال المساعدات الأمريكية الإضافية عبر هيئة المساعدات الأمريكية القائمة، حيث إنه على مدى السنين كانت مساعدات الولايات المتحدة الأمريكية خاضعة لجماعات الضغط التجارية في الكونغرس التي تصوت على موازنة مساعدات الولايات المتحدة الأمريكية سطراً فسطراً بحيث تجعل المساعدات تصب في مصلحة مجموعة خاصة من المصدرين الأمريكيين، وهي لا تأخذ بالحسبان احتياجات إفريقية. المذهل في الأمر أنه لا يوجد أي هيئة مانحة تنتهج سياسة إملاء الشروط على الحكومات. إحدى فوائد هذه المقاربة تتمثل بإيضاحها لما يجب على حكومة معينة أن تفعله، ووفقاً لبرنامج زمني محدد، كي تكافأ بمنحها مساعدات إضافية. ويمكن توجيه المساعدات إلى البلاد التي تعاني أساساً حكماً ضعيفاً؛ وبذلك فهي تركِّز اهتمامها على بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. عوضاً عن استثنائها. سوف أوضح بتعابير لا لَبْس فيها، وعلى نحو تامة، تصوري للمضمون العملي لإملاء الشروط على الحكومات في الجزء الخامس من هذا الكتاب. يجب أن نقبل بحقيقة وجود حدود صارمة لقدرة المساعدات على تحسين أداء حكومة من الحكومات. بيد أننا لما نبلغ تلك الحدود بعد. المساعدات بوصفها مهارات: إن موضوع إملاء الشروط يشغل حيزاً واسعاً من المناقشات المتعلقة بالمساعدات نظراً لحساسيته الشديدة. بيد أن إصلاح الحكم، والسياسات ليس مجرد مسألة إرادة سياسية، وضغط سياسي. إنه يتطلب، إضافة إلى ذلك، أناساً يتمتعون بمهارات، ومقدرات ذات صلة ببرنامج الإصلاح. لقد فقدت مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر كل المهارات التي

كانت تتوافر فيها ذات يوم. كنت مدعواً في أحد الأيام إلى مائدة عشاء جمعتني برئيس سابق لإدارة الخدمة المدنية في أحد المجتمعات الكبيرة لمليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. قدم لنا شرحاً لما آلت إليه حال الخدمة المدنية التي أسهم هو في تأسيسها. طلب إلي أن أتصور أنني كنت تلميذ مدرسة في بلاده عشية الاستقلال. كان طموح التلاميذ النجباء أن يرفدوا قطاع الخدمة المدنية كي يساعدوا في بناء بلدهم. أما في الجانب الآخر من القاعة ذاتها التي كان التلاميذ النجباء يتلقون دروسهم، فكان ثمة تلاميذ آخرون متنمِّرون؛ كانوا يضعون نصب أعينهم الانخراط في صفوف الجيش. بعد مرور عقدين من الزمن بسرعة وقع انقلاب عسكري، واستولى الجيش على مقاليد الحكم. بعض التلاميذ الذين كانوا متنمّرين أضحوا الآن جنرالات في الجيش، وأكبر أهدافهم نهب القطاع العام. أما التلاميذ الأذكياء فقد باتوا اليوم يديرون شؤون الخدمة المدنية. لم يرق هذا لجنرالات الجيش، فاستبدلوهم -تدريجياً- بأناس على شاكلتهم. وحيث إنهم كانوا يروّجون لحثالة القوم، ومفسديه على حساب الأذكياء، والشرفاء اختار الشرفاء اللامعون الرحيل. عندما تخلى الجيش عن السلطة، وأعادها للسياسيين المدنيين، كان الضعف والخلل قد تمكنا من قطاع الخدمة المدنية: لم يعد هذا القطاع ناقلة تعمل على تطوير البلد، بل أضحى ناقلة تعمل فيه سلباً، ونهباً.

السياسات مفعمة بالخصوصيات المزاجية، ومن حين لآخر، يتولى شؤون الحكم وزراء، ورؤساء من أصحاب الفكر الإصلاحي. لكن يكون إجراء التغييرات فيما يتعلق بهم أمراً شديد الصعوبة لأنهم يرثون تركة

ثقيلة من الخدمة المدنية التي تمثل عائقاً يعترض سبيل التقدم بدلاً من أن تكون أداة تغيير نحو الأفضل. إن التغيير بحد ذاته يعد سلوكاً عدائياً للأفراد العاملين في قطاع الخدمة المدنية لأنه يسلبهم فوائد، ومزايا يحققونها بسبب وضع التشريعات الشائك، والمعقد السائد الذي يتحكمون به. إن للمساعدات دوراً محتملاً، وممكناً يتمثل بتقديم الخبرات، والمهارات التي يفتقر إليها قطاع الخدمة المدنية، وهو أحوج ما يكون إليها.

لنتذكر مما مر معنا في الفصل الخامس أنني أنا وليزا شوف قد استعرضنا الشروط السابقة للتحول من دولة متخلفة، والشروط والظروف التي ساعدت على النجاح عندما انطلقت عملية التحول. كان الغرض الرئيس من عملنا في الواقع معرفة هل كانت المساعدات ذات فائدة، سواء أكانت شرطاً سابقاً للتحول، أم إجراءً ينطلق مع بدايته. قررنا أن نميز بين نموذجين من المساعدات: المساعدات التقنية، والأموال التي تدفع للحكومات. المساعدة التقنية تعني توفير كوادر بشرية من أصحاب المليارات، على نفقة الهيئة المانحة. بالرغم من أن الجهة المانحة تنفق أموالاً، فإن ما تحصل عليه الحكومة التي تتلقى المساعدات هو أناس من أصحاب المهارات الأجانب يعملون من أجلها؛ ما قيمته ربع إجمالي المساعدة المالية يصل على هيئة مساعدة تقنية. الأرباع الثلاثة الباقية هي أموال؛ إما أنها تُسلم إلى الحكومات من أجل تمويل مشروعات محددة: مدرسة على سبيل المثال، أو تسلم، ببساطة، إلى الحكومة دون إلزامها باستخدامها في حقل معين؛ هذا النوع من المساعدة يسمى دعم الموازنة.

حتى أمر التفريق بين المساعدة التقنية، وبين الأموال التي تدفع للحكومات كان صعباً لأن الهيئات المانحة لم تكلف نفسها عناء تسجيل أنشطتها على نحو ملائم. لقد اعتمدنا في سعينا على قواعد معلومات استقيناها من لجنة تقدم مساعدات تنموية، مقرها باريس، واسمها: لجنة المساعدات التنموية المنبثقة عن منظمة التعاون الاقتصادي، والتنمية، وهي نادي المانحين الرئيس. هؤلاء أيضاً يعتقدون أن قواعد المعلومات التي زودونا بها كانت ذات نوعية رديئة.

أنا عازم على التركيز على المساعدة التقنية. حقيقة أن ما مجموعه ربع المساعدات يقدم على هيئة معونة تقنية تعد بطريقة، أو بأخرى نوعاً من الفضيحة، استناداً إلى أن البلاد الممنوحة لا تتلّقى أي مبالغ نقدية، بل كوادر بشرية فقط. بيد أن الأمر يعتمد -حقاً- على هل كانت الكوادر البشرية تنفع في شيء. الإصلاح يتطلب مهارات، وبلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تفتقر إلى المهارات افتقاراً شديداً. لنتذكر أن أصحاب المهارات من المواطنين قد غادروا أوطانهم. تجدهم في لندن ونيويورك، وباريس ولا في بانغوي. الاستجابة السياسية الصحيحة للحاجة إلى المساعدات التقنية تتمثل ببناء «القدرة الذاتية للبلد» بدلاً من تزويدها بأصحاب المهارات من الأجانب: هذا يعني العمل على تدريب مواطنين من البلد بدلاً من إرسال الخبراء. موضوع بناء القدرة الذاتية للبلد موضوع يشفع له كثير من المنطق، لكن يوجد أيضاً مشكلة الدجاجة والبيضة في هذا الإطار. إلى أن ينجز بلد ما عملية التحول الخاصة به، يكون موضوع بناء القدرة فيه بالغ الصعوبة. تقوم بتدريب

الناس وفقاً للمعايير الدولية. فإن لم يجدوا مجالات لتوظيف كفاياتهم، تراهم يستخدمونها بوصفها أوراق اعتماد لهم في الدول الأخرى، وجواز سفر لمغادرة بلادهم. إني أعرف ما أقول، فقد واظبت على تدريب الناس طوال ثلاثة عقود. في مراحل الإصلاح الباكرة، لا يقتصر الأمر على أن الإصلاحيين يكون لهم حاجة إلى مهارات غير متوافرة في بلدهم، بل يتعداه إلى أن بعض تلك المهارات تنعدم الحاجة إليها بمجرد الانتهاء من المرحلة الانتقالية. يقتضي المنطق فعلاً أن يستقدم بلد ما بعضاً من أصحاب المهارات لأجل محدد عقب اجتيازه المرحلة الصعبة، والعسيرة من الإصلاح.

لذلك أدخلت أنا وليزا موضوع المساعدة التقنية ضمن تحليلنا للتحولات. هل هي ذات فائدة بوصفها شرطاً سابقاً للتحول؟ هل هي ذات نفع عندما تكون عملية التحول قد بدأت فعلاً؟ هل تكون مجدية عندما يكون قائد جديد قد استلم مقاليد الحكم لتوه؟ كما هي الحال مع المساعدات عادةً، لقد واجهتنا مشكلة تتلخص في أن العلاقة بين السبب والمسبب يمكن أن تسير في الاتجاهين كليهما: كلما كانت إمكانات التحول، واحتمالاته أفضل، زاد احتمال ميل المانحين إلى تقديم مساعدات تقنية أكثر. عندها يوجه المانحون مساعداتهم الفنية إلى الحقول التي يعتقدون أنها أضحت أكثر نضجاً، وجاهزيةً لإدخال التحسينات عليها. وعليه يتحسن أداء تلك الحقول فعلاً. مع سلوك من هذا القبيل، يبدو أن المساعدات التقنية تزيد في فرص التحول. لكن هذا يحدث بسبب إقحام الصيغة الخاطئة من السببية في العلاقة. من المحتمل أن نكون قد توصلنا إلى أن إمكانات

الإصلاح الجيدة، واحتمالاته تؤديان إلى زيادة حجم المساعدات. طريقة التغلب على هذه المشكلة إنما تكون عبر إيجاد مكون مساعدات تقنية أساسي يمكن التنبؤ به لكل بلد بمفرده، ولكل سنة بصفة مستقلة؛ بحيث يكون خلواً من أي تأثير متأتٍ من حكومة البلد، ومن سياساتها. لحسن الحظ لا يستند المكون الجوهري الذي يبنى عليه قرار تقديم مساعدات إلى بلد من البلاد؛ لا يستند إلى ظروف ذلك البلد، بل إلى معايير الهيئات المانحة. على سبيل المثال: من المحتمل أن تتلقى إثيوبية قدراً كبيراً - نسبياً- من المساعدات من إيطالية، حيث إن الإيطاليين ينظرون إلى غزوهم القصير الأمد لإثيوبية بوصفه مورداً يوفر لهم نوعاً من الصلة التاريخية مع هذا البلد. ومن المحتمل أن تحصل ساحل العاج على مقدار كبير، وجوهري، نسبياً، من المساعدات من فرنسة؛ سيدها الاستعماري السابق (كانت تعرف أبيدجان باسم باريس الإفريقية). لذلك إن زادت موازنة المساعدات الإيطالية، وانخفضت موازنة المساعدات الفرنسية، تكن عندها إثيوبية مرشحة لاستلام مزيد من المساعدات مقارنة بساحل العاج. برغم أن هذا المكون الجوهري للمساعدات غير مرتبط بالظروف السياسية للبلاد التي تتلقى المساعدات، نستطيع أن ندرس تأثيراتها في فرص التحولات، وأن نتوثق من أن السببية تتجه، حصراً، من المساعدات إلى التحولات. كي نستطرد باستعراض المثال نقول: من حين لآخر، يحالف الحظ كلاً من إثيوبية وساحل العاج، أو يجانبهما تبعاً للترتيبات التي يتبعها مانحو المساعدات، وسوف نرى إن كان لحضور الحظ، أو لغيابه أيٌّ تأثير في فرص التحول.

لسوء الحظ، المساعدات التقنية التي تقدم لدولة متخلفة قبل التحول ضعيفة التأثير، فيما نعلم، في مجريات عملية التحول اللاحقة. يأتي الخبراء لإلقاء المواعظ، فيصغي إليهم الناس بأدب جمّ. لكن لا يحدث شيء كثير على أرض الواقع. هذه أخبار سيئة للهيئات التي تفعل هذا، وقليلاً من الأشياء غيره، ثم إنها أخبار سيئة للدول المتخلفة حينما يكون أمر إمطارها بوابل من المساعدات التقنية سهلاً جداً. على أي حال، تبدو الأمور مختلفة على نحو دراماتيكي بمجرد أن تبدأ عملية التحول، أو في الحقيقة عندما تحظى الدولة بقائد جديد. المساعدة التقنية عبر السنوات الأربع الأولى للإصلاح، بوجه خاص، في السنتين الأولى، والثانية لها تأثير طيب في تأمين الزَّخْم المطلوب للمضي قدماً في عملية الإصلاح. ثم إنها تقلل، على نحو جوهري، من احتمال انهيار عملية الإصلاح برمّتها. وهذا أمر على جانب كبير من الأهمية فيما أرى. إذ إنه في المراحل الباكرة من التحول، تصطدم شجاعة مجموعة قليلة من السياسيين الشجعان بحائط مسدود من العناد، وانعدام الكفاية في ميادين الخدمة المدنية. خلف الإصلاحات القليلة التي تتطلب توقيعاً من أحد الوزراء على بعض الأوراق جرة قلم على الورق. معظم الإصلاح يتطلب موظفين تكنوقراطيين، ومديرين قادرين على تحقيق التغيير.

تملَّكنا الدهش أنا، وليزا حينما تبيّن لنا، في النهاية، أن تأثير المساعدة التقنية قويٌّ جداً، فحاولنا العثور على إجابة عن التساؤل الآتي: إلى أي مدى تفيد المساعدة التقنية في المرحلة الباكرة من الإصلاح؟ ما أثار دهَشنا من جديد هو أننا حصلنا على إجابة نستطيع أن نثق بها بعض الشيء من

منطلق إحصائي: إن إنفاق مبلغ 250 مليون دولار أمريكي سنوياً على تقديم الخبرة التقنية يرسم الحدود النموذجية المجدية للإنفاق السنوي. وهو مبلغ كبير حقاً.

قارنا هذا الرقم بأرقام المبالغ الفعلية التي تصرف على الإصلاح، فوجدنا أن مبالغ المساعدات التقنية التي تصرف فعلاً على مراحل الإصلاح تقل عن الرقم الذي توصلنا إليه على نحو جوهري. لقد بدا لنا أن المانحين قد أضاعوا فرصة. لكن في هذه المرحلة لم نعقد مقارنة بين التكاليف، والمكاسب: إن كانت المكاسب متواضعة، فهذا يعني أن المانحين كانوا على حق حينما فوتوا هذه الفرصة الظاهرية. لاستكشاف هل كان تكثيف المساعدات التقنية في أثناء إجراء الإصلاحات الأولية يستحق الأموال التي تصرف عليه، كان علينا أن نقرر هل كانت المكاسب تزيد عن التكاليف. المسألة بسيطة بما يكفي لأننا نعرف سلفاً مقدار التكاليف الناتجة عن كون بلد ما متخلفاً 100 مليار دولار أمريكي تقريباً، وقد قدمت شرحاً لذلك في الفصل الخامس، ولدينا الآن قيمة تقديرية لما يمكن أن تحققه المساعدة التقنية عبر توفيرها زيادة في فرص تحقيق تحول أولي قابل للبقاء، والاستمرار. ما علينا إلا أن نجمع العنصرين معاً. الناتج الذي يمكن أن يتحقق يقدر بـ 15 مليار دولار أمريكي تقريباً. وتكاليف المساعدة التقنية على مدى أربع سنوات هي مليار دولار أمريكي كحد أقصى فقط. لذلك أقول: إن المانحين قد أضاعوا فرصة جيدة للمساعدة حقاً: العائد المتوقع نتيجة إنفاق مليار دولار أمريكي هو 15 مليار دولار أمريكي. لا تنس أن الفوائد التي تم احتسابها ضمن مئة المليار دولار أمريكي هي تلك التي

تفيد منها دول الجوار فقط؛ أما الفوائد الإضافية على الصعيد الأمني التي تعود بالنفع على العالم الأوسع فهي مكاسب إضافية.

إذاً، لماذا تضيع الهيئات المانحة هذه الفرصة؟ بالمحصلة، لا تبدو الأمور كما لو أن موضوع المساعدة التقنية مهمل إهمالاً كاملاً. الأموال التي أنفقت على تزويد البلاد بكوادر بشرية من ذوي المهارات، والخبرات تمثل ربع التدفقات الإجمالية للمساعدات. إذاً، هي مساعدات ضخمة. لا تكمن المشكلة في عدم كفاية المساعدة التقنية، بل في كونها مبرمجة وفق طريقة لا تستجيب لظروف البلد. المشكلة في المساعدة التقنية تتمثل بأنها تُقدم إلى الأمكنة ذاتها سنة بعد سنة دونما كبير انتباه للفرص السياسية. في الحقيقة، إن الهيئات المانحة ترسل المساعدة التقنية وفقاً لمتطلبات السياسة الاشتراطية إلى حيث تكون الأمور مرضية. إن الهيئات المانحة لا تستطيع ببساطة أن تضع مواردها في دول متخلفة في مراحل باكرة من التحول المحتمل؛ لأن ذلك مخالف للقواعد. ينبغي تنظيم المساعدة التقنية بحيث تكون إغاثة طارئة، أكثر من كونها عمليات تفضي إلى إحداث مشروعات. تماماً كما حدث عندما ضرب إعصار تسونامي جنوب شرق آسية العام 2004، حيث تدفقت فرق الطوارئ إلى المنطقة بسرعة من أجل الإغاثة. لذلك، عندما تتوافر الفرص السياسية الملائمة، ينبغي أن تكون المهارات جاهزة. كي تسير الأمور بطريقة مثالية، يجب على وزراء الإصلاح أن يكونوا قادرين على اجتذاب أكبر قدر ممكن من المساعدة التقنية؛ وإليهم يعود أمر النظر في كيفية توظيفها، والإفادة منها. هذا الأمر مجْدٍ أيضاً، في الدول المتخلفة، والغنية بالموارد الطبيعية. بالرغم

من أنه لدى حكومات البلاد الغنية بالموارد عائدات مالية تمكنها من دفع تكاليف مساعدات تقنية ضخمة، إلا أنه من غير المحتمل أن تفعل ذلك. التكلفة السياسية لاستخدام عائدات الموارد بتلك الطريقة مع انطلاقة الجهد الإصلاحي كبيرة جداً. لذلك، إذا ما اختير التوقيت المناسب، والتوجه الملائم، فإن المساعدات سوف تكون مثمرة على صعيد القضاء على فخ الموارد الطبيعية.

المساعدات بوصفها عامل تقوية تعزيزية:

وهكذا نرى أن بإمكان المساعدة التقنية أن تكون ذات نفع على صعيد تحول الدول المتخلفة. ماذا عن المساعدات المالية التي تقدم للحكومة بغية تنفيذ مشروعات أو لدعم الموازنة؟ انتهجنا طريقة المقاربة ذاتها، فتوصلنا إلى نتائج مختلفة جذرياً. الأموال غير مثمرة في أولى مراحل الإصلاح. إنها تقلل احتمال تأمين الزخم المطلوب للإصلاح. لقد ساورتني شكوك كبيرة فيما يتعلق بهذه النتيجة إلى أن وقفت على نتيجة منفصلة تماماً عن النتيجة التي توصلت إليها، فكانت الأخرى شديدة الشبه بالأولى. أتيت على ذكرها على نحو مقتضب في الفصل الخامس من هذا الكتاب، أما الآن، فأود أن أستقي منها مزيداً من المعطيات. هذا هو تأثير المكاسب التجارية المفاجئة، والكبيرة الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط، وارتفاع أسعار البن، على سبيل المثال. قد تتخيل أن تحسن الأحوال التجارية قد يؤثّر في واقع الإصلاح، فيجعله أكثر سهولةً حيث تتدفق أموال إضافية إلى البلد، ينبغي أن يكون الناس أكثر غنىً، وأفضل حالاً. بيد أن واقع الحال

هو نقيض ذلك تماماً، على أي حال، الارتفاع المفاجئ في أسعار الموارد الطبيعية، وزيادة مبالغ المساعدات المتزامنة مع انطلاقة المرحلة الأولى للإصلاح يعدان عاملين مثبطين على صعيد تحقيق إصلاح مستدام. ليس ثمة سبب اقتصادي تقني يؤدي إلى هذا. إذاً، لا بد أن يكون السبب سياسياً. أردت أن أسبر غور المسألة كي أعرف إن كانت السياسات فعلاً كذلك، لذلك توجهت بالسؤال إلى نغوزي أوكونجو - إيويالا، التي كانت في ذلك الحين تشغل منصب وزير المالية في الحكومة النيجيرية (لم تكن مجرد وزير للمالية، بل كانت من حازت على لقب وزير مالية العام 2005، من قبل هيئة مصرفية اعترافاً بجهودها على صعيد الإصلاح). كان أول عهدي بها رسالة أرسلتها لي على نحو غير متوقع منتصف تسعينيات القرن العشرين، عندما كنت مديراً لمركز أبحاث يعنى بالاقتصادات الإفريقية، وكانت، في ذلك الوقت، تشغل منصب مدير في المصرف الدولي. كتبت لي تسألني إن كان بإمكانها أن تنضم إلى المركزعلى مدى شهر من الزمن، وهو مدة عطلتها السنوية من المصرف الدولي بقصد الدراسة. لم يَحْذُ حذوها كثير من مديري المصرف الدولي. على أي حال، كانت مثالاً يحتذى في الحقل السياسي: حيث كانت تنفذ سياسة إصلاحية على أكمل وجه، وتحقق نجاحاً جديراً بالملاحظة، والاهتمام في وقت ارتفع فيه سعر النفط ارتفاعاً ضخماً. سألتها: هل أدى ارتفاع أسعار النفط الذي تمثل بزيادات كبيرة في العائدات التي رفدت خزينة الحكومة النيجيرية إلى جعل عملية الإصلاح أسهل منالاً، أم أكثر صعوبةً؟ فأجابت وهي تضحك: «بل أكثر صعوبة، أكثر صعوبة إلى حد بعيد». لماذا؟ لأن

اهتمام الناس انصب على الحصول على الأموال الإضافية، ولا على تنفيذ الإصلاح الذي يعد عملاً شاقاً، ومضنياً. لماذا يقلع الناس عن إجراء الإصلاحات عندما تتوافر أموال النفط؟ لماذا يؤجل تنفيذ المشروعات؟ إن تدفق أموال إضافية على نحو مفاجئ سواء أكانت نتيجةً لارتفاع أسعار الصادرات، أم نتيجة لزيادة مبالغ المساعدات المالية، يقلل من الخيارات الصعبة المرتبطة بعملية الإصلاح.

بعد أن يستمر الإصلاح على مدى سنوات قليلة، تنقلب النتائج الإحصائية للمساعدات التقنية، والمساعدات المالية على ذاتها. فتمسي المساعدات التقنية عديمة الفائدة، أو ذات تأثير مضاد. لأن الحكومات فيما أعتقد تحتاج في مرحلة من المراحل إلى بناء قدرتها الذاتية، بدلاً من الاعتماد على الخبراء القادمين إليها من خارج البلاد، وتصبح الأموال مفيدة على صعيد تعزيز العمليات الإصلاحية بدلاً من نسفها. إذاً، ما الذي يحدث بالنتيجة؟ المساعدات ليست شديدة الفاعلية على صعيد إحداث تحول ما في دولة متخلفة؛ عليك أن تنتظر إلى أن تتاح فرصة سياسية مواتية. عندها وَفِّرْ المساعدة التقنية بالسرعة الممكنة للمساعدة في تنفيذ العمليات الإصلاحية. بعد عدة سنوات من تحقيق ذلك، بادر إلى دفع الأموال للحكومة كي تنفقها.

المساعدات التي تستخدم بهذه الطريقة دعماً للتحولات الأولية تنطوي على درجة عالية جداً من الخطر. حتى مع توافر المساعدات، كثير من التحولات الأولية تُمنى بالفشل. المكاسب عظيمة لأن النجاحات، عندما

تتحقق، تكون ذات قيمة ضخمة. عملية مساعدة التحولات مماثلة لذلك من حيث انطواؤها على مخاطر تتمثل بالمجازفة بدفع الأموال. معظم المشروعات التي تمولها صناديق التمويل تفشل، بيد أن هذه الصناديق يمكن أن تكون ناجحة إجمالاً بفعل المكاسب التي تحققها بعض المشروعات. كي تتمكن هيئات المساعدات من التركيز على نحو حقيقي على المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، عليها أن تتحلى بروح المجازفة كي تتبنى العمل في الأماكن، والظروف المحفوفة بالمخاطر. مقاربة صناديق التمويل المغامرة هي في اعتقادي النموذج الإداري الصحيح والملائم للتعامل مع أخطار من هذا القبيل، لأنها توفق بين المسؤولية والحوافز. إن أي «صندوق مساعدات مغامر» يطالب بتحمل المسؤولية عن الأداء الإجمالي، في حين أن المديرين قادرون على تحقيق نجاح إجمالي بالرغم من كثير من الإخفاقات. في حال توافر نموذج من هذا القبيل، لن تتمكن البيروقراطيات من النجاح في التعامل مع الأخطار. الناس ببساطة غير مستعدين للعمل في ظل ظروف تنطوي على مخاطر، وليس في ذلك ما يدعو للاستغراب. يزداد الأمر سوءاً عندما يزداد تقويم الناس وفقاً «للنتائج» التي يحققونها. يروج -ضمن الهيئات المانحة للمساعدات- لتحقيق النتائج؛ وهذا أمر منطقي عندما يقف عند حد معين. كبار المديرين يحملون مرؤوسيهم على التركيز على الناتج، ولا على الأشياء التي ينبغي توظيفها في موضوع معين للحصول على الناتج. بيد أن التركيز على الناتج يمكن أن يشجع الناس ببساطة شديدة على تجنب الإخفاقات مهما بلغ الثمن. في هذه الحالة يتم توجيه المساعدة بطريقة متزايدة إلى حيث تتوافر خيارات آمنة في بلاد يكون الأداء فيها مرضياً. يسجل

في سجل إنجازات الحكومة البريطانية فهمها هذه المشكلة، وتزويدها المصرف الدولي بأموال لتأسيس صندوق بغية توظيفه في دعم التحولات. هل سترفد حكومات أخرى هذا الصندوق عبر ضخ أموال فيه؟ أعتقد أن هذه الخطوة تُعَدُّ إحدى الخطوات الحاسمة على صعيد المساعدات في العامين المقبلين. إن كنت راغباً في أن يترعرع أطفالك في عالم يقل فيه عدد الدول المتخلِّفة، تستطيع أن تسهم بذلك إسهاماً عملياً عبر الحاحك على حكومتك كي تساند هذا النوع من التمويل المتعلق بالمساعدات.

مساعدات سابقة للإصلاح:

إن جدوى الأموال التي تدفع قبل حدوث التحول تعتمد على كيفية منحها. الأسلوب التقليدي المتبع في محاولة التوثق من أن أموال المساعدات تنفق على نحو ملائم يتم عبر المطالبة بتنفيذ مشروعات، بدلاً من الاكتفاء بدفع أموال للحكومة لها صفة الهبة التي لا ترد. تتفق الهيئة المانحة مع الحكومة على تنفيذ مشروع محدد، وتساعد في تصميمه، وتنفيذه. إن هذه المقاربة مرهقة، ومزعجة، وبطيئة لبلاد فيها حكومات معقولة. لكنها قد تكون مقاربة معقولة للبلاد ذات الحكومات الضعيفة جداً. ثمة نقطة جديرة بالملاحظة هنا: المشروعات التي تنفذ في بلاد تحكمها حكومات ضعيفة، وتسيّر شؤونها سياسات رديئة، تكون احتمالات الفشل فيها كبيرة جداً.

طُلب إلي، وإلى ليزا، منذ عهد قريب، أن نبحث هل كان بالإمكان فعل أي شيء يجعل المشروعات التي تنفذ في البلاد المتخلفة أكثر تحقيقاً للنجاح. رغب المانحون في أن يركز عملنا على البلاد التي قطعت شوطاً على صعيد

التحولات بحيث أضحت قادرة على استيعاب مرحلة أخرى من التمويل. استخدمنا قواعد معلومات هائلة تتضمن تقويمات لآلاف المشروعات التي مولها المانحون حول العالم. لقد تطلب منا الوصول إلى نتائج معقولة وقتاً طويلاً. وهنا عليَّ أن أوضح أمراً دفعاً لسوء الفهم: إن النتائج التي سأستعرضها لما تُنْشَرْ بعد، وعليه فهي لما تخضع بعد لتمحيص دقيق.

أستطيع تأكيد أن النتائج التي توصلنا إليها تفضي إلى أن حظوظ المشروعات التي تنفذ في البلاد المتخلفة من النجاح ضعيفة جداً. لكن قضيتنا كانت في البحث عن إمكانية فعل أي شيء حيال ذلك، أي شيء يمكن أن يكون خاضعاً لتحكم الهيئات المانحة: نموذج المشروع، على سبيل المثال، أو أسلوب تنفيذه. تأكد لنا أن الأموال التي تصرفها الهيئة المانحة على التحكم بالمشروع، ومراقبته في الدول المتخلفة مجدية ومؤثرة على نحو مميز. إن النتيجة الرئيسة التي تمخض بها بحثنا تتمثل بهذا الفارق المجدي، والمميز. إن عقدت مقارنة بين النسبة المتدنية جداً لحظوظ المشروعات التي تنفذ في البلاد المتخلفة من النجاح، وبين التأثير المجدي، والفاعل للتحكم، والمراقبة، فسوف تصل إلى إشارة واضحة تبين الطريقة التي ينبغي أن تتبعها الهيئات المانحة للمساعدات. الإشراف على تنفيذ المشروعات يكلف أموالاً: هذه الأموال تأتي من الموازنات الإدارية للهيئات المانحة. هنا أيضاً إشارة واضحة أخرى إلى أنه على الهيئات المانحة أن تزيد من الإنفاق على الإشراف الإداري. طبعاً، الهيئات المانحة تتعرض لضغوط بهدف تقليص حجم الإنفاق الإداري مقارنة بالإنفاق على المشروعات. النجاح في تحقيق ذلك يعد، أحياناً، مقياساً لفاعلية الهيئة.

بيد أنه استنتاج ليس في مكانه. إن البيئة التي يفترض أن تعمل فيها الهيئات المانحة تتطلب معها أن تزيد من الإنفاق على الشأن الإداري إذا ما أرادت أن يكون عملها فاعلاً، مؤثراً. تحتاج، إذن، أن تزيد من الإنفاق على هذا الصعيد لا أن تقلل منه. يعد سوء القياس البيروقراطي مشكلة عامة. يؤدي سوء القياس في الهيئات المانحة إلى التشجيع على الانخراط في العمليات التي تنطوي على معدلات أقل من الخطر، وتلك التي تتطلب إنفاقاً أقل على الشؤون الإدارية. إن هذا التوجه هو النقيض الدقيق لما هو مطلوب إذا كان الهدف هو التعامل مع تحديات التنمية القادمة.

ثمة مقاربة أخرى أرجو أن تختبر في البلاد المتخلفة، تتمثل بما يطلق عليه اسم «سلطات الخدمة المستقلة». الفكرة أنه في البلاد التي تعد فيها الخدمات العامة الأساسية مثل: المدارس الابتدائية، ومستوصفات الصحة العامة فاشلة بكل معنى الكلمة، يمكن أن تتضافر جهود الحكومة، ومنظمات المجتمع المدني، والهيئات المانحة في محاولة تأسيس نظام بديل لإنفاق الأموال العامة.

تبدأ ملامح هذا النظام البديل الأساسية بالتكون عبر إجراء فحص دقيق، وعميق من قبل المجتمع المدني لكيفية إنفاق الأموال العامة، وإخضاعها لتقويم مستمر. ثم تقوم سلطات الخدمة المستقلة بدور تاجر الجملة حيث تشتري الخدمات الأساسية من الحكومات المحلية، ومن المنظمات غير الحكومية، ومن منشآت القطاع الخاص. سوف تكون هذه السلطة المستقلة قادرة على الإنفاق على المدارس، والمستوصفات الصحية، وعلى العمليات اليومية. عندما تصبح هذه المنظمة حقيقة قائمة، وتتضافر

جهودها مع جهود الحكومة، والهيئات المانحة، والمجتمع المدني، سوف تتدفق عليها الأموال من الحكومة، ومن الهيئات المانحة. وعندما تثبت أنها تتصرف بالأموال على الوجه الذي ينبغي، سوف تتلقى مزيداً من المساعدات المالية عبر الهيئات المانحة. أما إن لحق الفساد بأداء هذه السلطة، فسوف تمتنع الهيئات المانحة عن تزويدها بالمال. لن ترحب كل حكومات الدول المتخلفة بالعمل وفقاً لهذا النموذج، بيد أن بعضها سيفعل. إن هذا النموذج لم يخضع للتجربة بعد، لكن سأستعرض مثالاً لبلد قطع نصف الطريق على هذا الصعيد. أضحى موضوع خط أنابيب النفط الكاميروني التشادي قضية تثير اهتمام الرأي العام، وذلك لخشية المنظمات غير الحكومية من عدم إنفاق حكومة تشاد للأموال المتحصلة من النفط على الوجه الذي ينبغي. لقد كانت هذه القضية، في الواقع، مرشحة لتعميق المشكلات، بدلاً من إيجاد حلول لها. بذلت محاولة لإيجاد حل لهذه المشكلة عبر تأليف منظمة مجتمع مدني لإخضاع هذه القضية للفحص الدقيق أطلق على هذه المنظمة اسم «هيئة الإشراف على الموارد النفطية، ومراقبتها». تقتضي الفكرة أن تودع أموال النفط في حساب مصرفي تحركه الهيئة التي كان عليها أن توثق كل المبالغ المالية التي تنفقها. كانت أوجه الصرف محددة بموجب تشريع قانوني وتستهدف أولويات اجتماعية مثل الصحة، والتعليم. الدليل على أن هذا النظام كان مؤثراً، وفاعلاً هو أنه في أشهر من انطلاق أعماله أقدمت الحكومة التشادية على تغييره في شهر كانون الثاني (يناير) من عام 2005. فقد أرادت أن تجعل الأمن أولوية، وأن تحول الأموال إلى الشؤون العسكرية، إن هذا الأمر لا ينطوي على شيء من المفاجأة. لقد حال وجود الهيئة، على نحو مؤثر،

دون تمكن الحكومة من إنفاق أموال النفط على الشؤون العسكرية؛ وإلا لماذا عرضت نفسها للعقوبات الناجمة عن تغييرها القانون؟ بناء على ما تقدم، يمكن أن نفكر في تلك الهيئة بوصفها سلطة خدمة مستقلة. إن كانت هذه الفكرة مجدية على صعيد التعامل مع العائدات النفطية، فحري بها أن تكون أجدى نفعاً في حقل المساعدات، وأولى بها أن تجرب في هذا المضمار. المشكلة مع تشاد كانت في عدم التلاؤم بين الحدث والتوقيت. لقد كان الاتفاق الذي أبرمته تشاد بكل أسف غير مناسب من حيث التوقيت. فقد كان تمرير الحكومة التشادية لتشريع يقضي بإحداث الهيئة سيتمخض بامتناع شركات استخراج النفط عن ضخ 4.2 مليار دولار أمريكي في هذا الحقل. الآن، ألق على نفسك السؤال الآتي: أيٌّ الخيارين أسهل إبطال التشريع، أو التضحية بالاستثمار؟ عندما تعثر على الإجابة تدرك أهمية اختيار التوقيت المناسب، وتفهم فحوى المشكلة الناجمة عن عدم اختيار الوقت المناسب، ثم إنه يتضح لك أنه لن يكون ثمة مشكلة إن كان التعامل مع المساعدات، بدلاً من النفط. على صعيد المساعدات، لن تكون مضطراً للتضحية باستثمارات قيمتها 4.2 مليار دولار أمريكي كي تشرع في العمل. إنها عملية ضخ أموال يمكن إيقافه، وليست مسألة ضخ نفط. آخذة هذه النقطة بالحسبان، لن يكون لدى الحكومة حافز لإلغاء الاتفاق. ما هو الجانب غير المستحب في مقاربة «سلطة الخدمة المستقلة؟» حسناً، إن ذلك يتمثل بأنك تشرع في تنفيذ عمل جديد بدلاً من محاولتك إصلاح وزارات الحكومة خطوةً خطوةً من داخل النظام نفسه. لذلك فإن هذه المقاربة مناسبة، فقط، عندما تكون الأوضاع سيئة جداً، وغير قابلة للتحسن عبر استخدام وسائل إضافية. لذلك، حتى أكون واضحاً لا أريد

أن تنتشر هذه السلطات في كل مكان من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، بل أريدها خياراً عندما تكون الأوضاع سيئة جداً؛ حيث يكون لزاماً علينا الانتظار أوقاتاً طويلة جداً قبل أن يحدث تغيير مهم. لقد أطلقت على تلك السلطات اسم سلطات الخدمة المستقلة لسبب. السبب يكمن في أن كثيراً من الحكومات قد أسسوا فعلاً هيئات أطلقوا عليها اسم سلطات عائدات الموارد المستقلة؛ الهدف منها زيادة الموارد من عائدات الضرائب. لقد جُعلت تلك السلطات مستقلة كي تؤدي وظيفة معينة. هذه الوظيفة ذاتها هي السبب الذي جعلني أرغب في أن تستقل سلطة الخدمات العامة الأساسية عن نظام الخدمة المدنية التقليدي. فالنظام التقليدي ليس لديه مجال واقعي يمكنه من العمل. لماذا على صعيد جباية الضرائب، ولا تفعل الشيء ذاته على صعيد تقديم الخدمات؟ الإجابة واضحة، ومحزنة: الحكومات تستفيد من عائدات الضرائب، في حين أن الناس العاديين يستفيدون من الخدمات. الحكومات ليست على استعداد لترك نظام الخدمة المدنية التقليدي يستمر في الإجهاز على عائدات الضرائب، لأن الحكومات نفسها تكون هي الضحايا في هذه الحالة. إنهم مستعدون لترك نظام تقديم الخدمات الأساسية بمنأى عن الإصلاح لأن النخبة الحاكمة تحصل على الخدمات التي تحتاج إليها من مكان آخر.

المساعدات والتهميش:

حاولت، في الفصل السادس، أن أثبت أن العولمة قد زادت الأمور صعوبةً بالنسبة عى المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. فقد أضحى تنويع الصادرات أكثر صعوبة بسبب الصين، والهند. هجرة الأموال أمست سهلة

أكثر من ذي قبل بسبب الاندماج المالي العالمي. ازدادت جاذبية الهجرة بسبب اتساع الفجوة بين أغنياء العالم وفقرائه، وأضحت الهجرة ملائمة أكثر لأن المشتتين من بلاد المليار نسمة أصبحوا يحطون رحالهم في الغرب. انطلاقاً من هذا الواقع، حتى البلاد التي تخلّصت من الفخاخ قد تجد نفسها عاجزة عن تكرير نجاحات الدول الفقيرة التي حققتها قبل عشرين عاماً . كيف تؤثر المساعدات في هذا التهميش؟

القلق الأساسي الذي تثيره المساعدات يتمثل بأنها تفاقم مشكلة نفاذ صادرات جديدة إلى الأسواق العالمية، وتزيدها حدة، وسوءاً. وذلك تبعاً للمرض الهولندي الذي سبق لي الحديث عنه في الفصل الثالث. المساعدات، شأنها شأن عائدات الموارد الطبيعية، تنزع إلى جعل الصادرات الأخرى عديمة القدرة على المنافسة. صندوق النقد الدولي يدرك هذه المشكلة إدراكاً عميقاً؛ راجورام راجان، الذي يشغل حالياً منصب كبير علماء الاقتصاد فيه، وهو أستاذ في كلية التجارة والأعمال التابعة لجامعة شيكاغو، وأكاديمي لامع؛ وجه نقداً علنياً حاداً، ولاذعاً للمساعدات في حزيران (يونيو) عام 2005. كان ذلك قبيل انعقاد قمة الثمانية الكبار. وقد جعلت صحيفة الفاينَنشال تايمز من نقده هذا عنواناً رئيساً في صفحتها الأولى. أظهر بحثه أن المساعدات أعاقت نمو الأنشطة التصديرية للاقتصادات التي تعتمد على الأيدي العاملة، وعلى وجه الدقة، أعاقت الأنشطة الضرورية لتنويع الصادرات في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. لذلك يوجد مشكلة فعلاً، وينبغي التصدي لها بدلاً من إنكار وجودها. لحسن الحظ، معالجة هذه المشكلة ممكنة.

بداية، يمكن توجيه المساعدات لدعم قطاع التصدير. على سبيل المثال: إدخال تحسينات على البنى التحتية للموانئ. حتى إن كانت هذه المساعدات سبباً في نشوء مرض هولندي في أثناء إنجاز البنى التحتية، والإنفاق عليها، فإن هذا المرض سينتهي بانتهاء إدخال التحسينات على الميناء، ولا يبقى سوى ميناء أفضل حالاً مما كان عليه سابقاً. المطلوب لتحقيق هذا الأمر تأمين دفع قوي وكبير لمرة واحدة لبلد تلو آخر. الغرض من هذه المساعدة خفض النفقات التي تكبدها المصدّرون المحتملون. من غير المعقول تطبيق هذه المقاربة في كل مكان. من المحتمل أن تكون البلاد التي تعاني الاحتباس، وتلك الغنية بالموارد الطبيعية خارج اللعبة، وجدوى صرف المساعدات لإدخال هذه البلاد في اللعبة ضعيفة. ويمكن أن تكون خارج هذه اللعبة، أيضاً، البلاد الساحلية ذات الموارد الشحيحة، وتلك التي تعاني حكماً سيئاً جداً، ومن سياسات رديئة (بالرغم من أن تجربة بنغلادش التي شرحتها سابقاً تفيد أن الحكم السيئ لا يقتل القدرة على التصدير بالضرورة). سوف يحدو المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر قدر أكبر من الأمل إن بدأ عدد قليل من الاقتصادات الساحلية يشق طريقه إلى الأسواق العالمية. إن تحقق النجاح لبلد رائد في هذا المجال فمن المهم دعمه مالياً كي يصبح مثالاً يحتذى. ويجب علينا أن نتذكر أنه ما لم تفلح البلاد الساحلية، فإن خيارات البلاد التي تعاني الاحتباس ستكون قليلة جداً. يعد تقديم مساعدات كبيرة لدعم التصدير مغامرة محفوفة بالمخاطر. لأنه، ببساطة، لا يوجد طريقة لاختيار فاعليتها إلا عبر التجربة. أعتقد أن هذا الموضوع يستحق المجازفة. لكن، مثله مثل

استخدامات المساعدات الأخرى التي تنطوي على مخاطر، لا يمكن أن يحدث في ظل البواعث الحالية للهيئات المانحة للمساعدات.

هل تعد المساعدات جزءاً من المشكلة، أم أنها جزء من الحل؟

أحد أسباب اعتراض اليمين السياسي على المساعدات هو أن أموالها تذهب إلى حسابات مصرفية في مصرف سويسرة. أحياناً يحدث هذا. ثمة حالات موثقة توثيقاً صحيحاً تثبت ذلك. لكن ما هي الصلة العامة في هذا الموضوع؟ هل تغذي المساعدات الأموال التي يتم تهريبها إلى خارج البلاد كما تغطي الإنفاق على الشؤون العسكرية؟ من جديد، هذه مسألة تعتمد على التجريب وحده بغض النظر عن العلم، والنظريات. إنه من السهل عليك أن تفكر أساليب تتسرب عبرها الأموال خارج البلد. على سبيل المثال: رئيس الدولة يسرقها بكل بساطة. لكن يوجد حالات، أيضاً، تكون فيها المساعدات سبباً في تقليص هجرة الأموال. صحيح أنه يجب عليك، في هذه الحالة، أن تُعْمِلَ عقلك أكثر قليلاً. في حين أن تصور رئيس الدولة وهو يحشو حقيبته بالدولارات حتى التخمة هو أمر أكثر سهولةً، لكن هنا تتوافر آلية بديلة. المساعدات تعزز فرص الاستثمارات الخاصة. فالأموال التي يتم تهريبها إلى خارج البلاد في ظل غياب المساعدات تستثمر محلياً إذا توافرت المساعدات. هذا الأمر ممكن جداً، ومثبت أيضاً. السؤال هو: أي الحالتين تكون لها الغلبة على صعيد التجربة العلمية؟

لمعالجة هذا الموضوع كونت فريقاً من جديد مع آنكي، وكاثي. وقد سبق لنا أن عملنا معاً، مرتين على موضوع تهريب الأموال. لذلك عرفنا

الآن كيف نقارب الموضوع عبر أسلوبين باتباع مبدأ السببية (علاقة السبب بالمُسبب) في تفسير تأثيرات المساعدات. (يجب علي أن أذكر أن نتائج عملنا، في هذه المرحلة، خضعت للمراجعة، والتقويم من قبل حُكام مجهولين يعملون لمصلحة مجلة متخصصة، واحترافية فكانت تعليقاًتهم على عملنا حافزاً لنا شجعنا على المضي في عملية تنقيح بحثنا، لكنه لما ينشر بعد). تشير النتائج التي توصلنا إليها أن المساعدات تقلص هجرة الأموال على نحو جوهري. لقد أذهلتنا هذه النتائج، ربما يكون ذلك لأن صورة رئيس الدولة الذي يحشو حقيبته بالدولارات حتى التخمة قد اخترقت عقولنا نحن أيضاً. في الحقيقة، يبدو أن المساعدات تجعل الاستثمار الخاص أكثر جاذبيةً، وبذلك تساعد على إبقاء الأموال داخل البلد. المساعدات في كل الأحوال ليست الإجابة الوحيدة على مشكلات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. في السنوات الأخيرة تم تأكيد هذه النقطة على نحو مفرط، لأنها من جانب أسهل شيء يمكن أن يفعله العالم الغربي، ولأنها من جانب آخر تلائم التوجه العالمي الذي يدور حول مبادئ اقتراف الذنب والتكفير عنه. هذا التأكيد المفرط الذي تبناه اليسار ولَّد حركة ارتجاعية مضادة وقابلة للتوكيد من قِبل اليمين وتنطوي على مشكلات حقيقية، وعلى قيود جدية خاصة. لن تكون وحدها كافية لإنجاز عملية تحول مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، لكنها جزء من الحل، وليست جزءاً من المشكلة. يكمن التحدي في رفدها بأعمال أخرى تكون متممةً لها.

الفصل الثامن

تدخل عسكري

بعد العراق، بات من الصعب حشد مزيد من الدعم للتدخل العسكري. فيما يخصني، يعد هذا الفصل أكثر فصول الكتاب عُسْراً، وصعوبة لأنني أريد أن أقنعك عبره بأن التدخل العسكري الخارجي يؤدي دوراً مهماً في مساعدة مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، وبأن القوات العسكرية التابعة لبلاد تلك المجتمعات غالباً ما تكون جزءاً من المشكلة بدلاً من أن تكون بديلاً عن القوات الخارجية.

ما الذي تستطيع القوات الخارجية فعله؟

حتى تسعينيات القرن العشرين تقريباً، كان التدخل العسكري الدولي في البلاد المتخلفة يعد امتداداً للحرب الباردة. لقد سلّح الاتحاد السوفييتي حكومة أنغولة عن طريق كوبة، كما سلّحت الولايات المتحدة الأمريكية المتمردين الأنغوليين عن طريق جنوب إفريقية. لم تساعد هذه التدخلات أنغولة بالتأكيد. بعد انتهاء حقبة الحرب الباردة فقط أصبح بالإمكان تحفيز التدخل العسكري لأسباب مختلفة. بدت حقبة تسعينيات القرن العشرين مناسبة للتدخل العسكري. أدى التدخل العسكري إلى تحرير

الكويت من الغزو العراقي، وإلى دحر المعتدين؛ الأمر الذي عُد انتصاراً للنظام العالمي الجديد. كانت قضية الكويت شديدة الوضوح، وتستدعي تدخلاً عسكرياً عالمياً، فالهدف منه دحر المعتدين. لكن يوجد ثلاثة أدوار مهمة أخرى ملقاة على عاتق التدخل العسكري الخارجي: حفظ النظام، وإحلال السلام في حقبة ما بعد انتهاء الصراع، ومنع وقوع الانقلابات.

حفظ النظام:

بعد الكويت، طرأ وضع آخر مستجد أَعدّه أنا حالة صارخة تستدعي تدخلاً عسكرياً دولياً: حفظ النظام في دولة منهارة. الانهيارات الشاملة نادرة الحدوث، لكنها تحدث. مثال على ذلك: الصومال. أقول: إن هذه حالة صارخة تستدعي التدخل لأن ترك منطقة ضخمة بحجم الصومال تعيش من دون وجود حكومة يُعد ضرباً من التحلل من المسؤولية. لقد تدخلت الولايات المتحدة الأمريكية تدخلاً عسكرياً في الصومال عبر إرسال قواتها إلى ذلك البلد في عملية عسكرية أطلقت عليها اسم عملية إحياء الأمل.

ربما كانت قوات الولايات المتحدة الأمريكية المسلحة تعاني فرط الثقة بالذات عقب الانتصار الساحق الذي حققته في الكويت، أو ربما كانت تلك القوات تعاني فرط هيمنة السياسيين عليها. في كل الأحوال، كان تدخلاً عسكرياً مصحوباً بتغطية إعلامية مكثّفة. لقد تأخر غزو قوات الولايات المتحدة الأمريكية للصومال 24 ساعة لتمكين طواقم التصوير من الانتشار على الساحل الصومالي ليتقدم القوات. تلك التغطية الإعلامية المكثفة

انقلبت وبالاً على قوات الولايات المتحدة بعد أن فجعت بمقتل ثمانية عشر عنصراً من قواتها؛ تم عرض صور القتلى على نحو كثيف على شاشات التلفزة: الأمر الذي حكم على التدخل العسكري بالإخفاق. لا أريد أن يفهمني أحد فهماً خاطئاً: فإنه لأمر رهيب أن يقتل أفراد من قوات حفظ السلام، وإنها لكبيرة على الأمة أن ترسل أبناءها إلى بؤر الخطر، والتوتر. لكن تلك هي المهام التي تتألف من أجلها الجيوش الحديثة: أن تؤمن المصالح العامة العالمية عبر إحلالها السلام في مناطق من العالم إن تركت وشأنها تتحول إلى كابوس مؤرّق. قد يموت جنود أحياناً وهم يؤدون واجباتهم، وهؤلاء يعدون أبطالاً يستحقون التشريف، والتبجيل. لكن لا يمكن للجيوش أن تؤدي مهامها بنجاح دون أن تتعرض للخطر. على أي حال، ما أُعِدّ ليكون انقلاباً إعلامياً ضخماً يصب في مصلحة رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية تحول في شهر تشرين الأول (أكتوبر) من عام 1993 إلى كابوس إعلامي، وتم سحب قوات الولايات المتحدة الأمريكية دونما إبطاء. طبعاً، بعد العراق، حقيقة أن الولايات المتحدة الأمريكية قد انسحبت من الصومال نتيجة لمقتل ثمانية عشر رجلاً من جنودها، ولا لسبب آخر، تعد حادثة غريبة، وعجيبة، وشاذة، لكن هذا ما حصل.

عواقب الانسحاب الأمريكي على الصومال كانت مأساوية: بعد اثنتي عشرة سنة من الانسحاب لا يوجد في الصومال حكومة وطنية فاعلة. نحو 300,000 إنسان لقوا حتفهم في الصومال عام 1995 خلافاً للقتلى الذين لم يُحص عديدهم؛ أولئك الذين سقطوا بسبب الصراع المستمر، ونتيجةً

لإخفاق الأنظمة الصحية. بيد أن العاقبة الأشد فتكاً، وقتلاً التي تمخض بها الانسحاب لم تكن ما حصل في الصومال، بل كانت الدرس المستفاد من التجربة: لا ينبغي التدخل مطلقاً!

لم يكن قد مضى على الانسحاب إلا بضعة أشهر حين تأكد أن تعلم ذاك الدرس كان خطأً كارثياً. لنتذكر أن عام 1994 كان عام رواندة. لم نكن نريد «صومال ثانية» نفقد فيها ثمانية عشر فرداً آخرين من أفراد قوات الولايات المتحدة الأمريكية، لذلك كانت مأساة رواندة التي ذبح فيها نصف مليون إنسان؛ الأمر الذي كان يمكن اجتنابه كلياً لولا إخفاق التدخل الدولي. إنني كتبت هذا الفصل من أجل الناس الذين لا يستطيعون أن يتخيّلوا أنه من الأفضل أن يموت نصف مليون إنسان رواندي من أن يُضَحَّى بثمانية عشر من أفراد القوات الأمريكية.

لكن ثمة عامل آخر ينبغي أخذه بالحسبان أيضاً: عواقب الحرب الأهلية، وتبعاتها تطال العالم الغني عبر الأوبئة، والإرهاب، والمخدرات. بيد أن ثمة عاملاً آخر ينبغي أن يؤخذ بالحسبان: بعض مواطني دول العالم الغني سوف يموتون نتيجة لاختلاط الأمور وتشوشها في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. الخيار هنا محصور بين أن يموت المدنيون الأبرياء بسبب القتل، وسفك الدماء أو بين أن يموت جنود تطوعوا كي يضعوا الأمور في نصابها. وقد كانت الصومال مورداً للقتل وسفك الدماء بسبب اختلاط الأمور وتشوشها في ذلك البلد الذي هجرته أعداد كبيرة من الشباب الصوماليين في هجرة جماعية نحو البلاد النامية.

أحد هؤلاء الشباب الباحثين عن ملاذ آمن في بريطانية ملأ حقيبته بالمتفجرات، وحاول أن ينسف عدة عربات في محطة أنفاق مترو في لندن؛ كان ذلك في شهر تموز (يوليو) عام 2005. وفي شهر تشرين الثاني (نوفمبر) من العام نفسه، قتلت عصابةٌ صوماليةٌ شرطيةً في محاولة سطو مسلح على مصرف في براد فورد في المملكة المتحدة. أنا أب لولد يافع، وأنا لا أرغب في أن يتعرض لخطر الانضمام إلى قوات حفظ السلام عندما يغدو شاباً، بيد أنني لا أرغب في الوقت عينه في رؤيته وهو يتفجر في لندن، أو أن يكون هدفاً لإطلاق نار من قبل أحد الفارين من دولة متخلّفة، ولا أرغب في أن يكون عرضة لأحد الأوبئة. الصومال كانت آخر موطن على وجه البسيطة لمرض الجدري. لقد تم التخلص منه بفضل منظمة الصحة العالمية قبل سنوات قليلة من انهيار الدولة في الصومال. لو تأخر الأمر لما كان القضاء على ذلك المرض ممكناً الآن. لو أن انهيار الدولة هناك حدث في وقت مبكر لكنا نعاني وجود مرض الجدري في ذلك البلد حتى الآن. بالمقارنة، أرى أن سلامة ابني، وابن أي شخص آخر ستكون أوفر حظاً إن تعاملنا، بطريقة صحيحة، مع مشكلات الدول المتخلفة في العالم عبر حفظ النظام فيها، وهذا خير لنا من اتخاذ تدابير دفاعية هائلة سوف نُضطر إلى اتخاذها في حال فشلنا في حفظ النظام.

حفظ السلام بعد انتهاء الصراع:

عاود التدخل العسكري نشاطه بعد رواندة، وكانت المهمة الجديدة التي أنيطت به حفظ السلام بعد انتهاء الصراع. وكان التدخل العسكري

يفلح حيناً ويخفق حيناً. كان نصيب بعض الأمكنة من قوات حفظ السلام كبيراً، في حين لم يكن كذلك في أماكن أخرى. كان حظ تيمور الشرقية من عدد أفراد قوات حفظ السلام هو الأوفر في العالم بالنظر إلى عدد سكانها. قابلت أحد أفراد تلك القوات العاملة في ذلك البلد، وهو أحد مواطني غامبية؛ أصغر البلد حجماً، وأشدّها فقراً في إفريقية. عندما سألته عن الأوضاع في تيمور الشرقية، أجابني: إنها مروعة، وقال: «هؤلاء الناس فقراء حقاً»، إن كان هذا ظنه فقد أصاب لأنهم فقراء. بعد ذلك التقيت وفداً دبلوماسياً، وألقيت على أعضائه السؤال الآتي: لماذا يوجد أعداد كبيرة من أفراد قوات حفظ السلام في ذلك البلد؟ فكانت الإجابة تلخيصاً لمشكلات التدخلات العسكرية الأجنبية: لأن هذا المكان آمن. يدفع للحكومات التي ترسل جنوداً للانضمام إلى قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة مبلغ ألف دولار أمريكي عن كل جندي واحد شهرياً. يعد هذا الخيار وسيلة جيدة، لبعض البلدان، للحصول على بعض الدخل بواسطة جيوشها. القاعدة الأساسية المتبعة في هذا المجال هي أن الجنود يجب ألاَّ يقتلوا، لذلك تعد الأمكنة الآمنة مثل تيمور الشرقية بيئة مثالية تتساوق مع هذا التوجه، في حين تعد الأماكن المحفوفة بالمخاطر مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية عديمة الجاذبية. حتى عندما تذهب تلك القوات إلى أماكن خطرة فإنها تتوخّى سلامتها قبل كل شيء آخر.

المثال المعروف جداً على وضع من هذا القبيل، هو ما حدث في سربرنيتشة قرب البوسنة عام 1995، عندما كان من المفترض أن توفر القوات الهولندية ملاذاً آمناً للاجئين الخائفين، بيد أنها فشلت في تحقيق

ذلك، فكان اللاجئون ضحايا مذبحة. يبدو أن الهولنديين لم يستفيدوا من هذا الدرس، فقد أرسلت سفينة بحرية هولندية إلى ليبيرية التي تشهد اضطرابات من حين إلى آخر. كان ذلك عام 2004، وكان الجنود الموجودون على متن السفينة قد تلقوا أوامر بالابتعاد عن الشواطئ، والإبحار إلى عمق البحر إذا ما تطورت الاضطرابات، وازدادت حدّتها. مثال آخر: عندما أرسلت الأمم المتحدة قوات لمكافحة الشغب إلى سيراليون، ألقت حركة التمرد هناك القبض على 500 من أفراد تلك القوات بوصفهم رهائن، وجردتهم من تجهيزاتهم العسكرية. هل كانت تلك الحركة قوة مقاتلة مرعبة؟ لا ليست كذلك. عندما وصلت إلى المكان عينه قوة عسكرية بريطانية مؤلفة من عدة مئات من الجنود بعد أشهر قليلة من تلك الحادثة، وكانت على استعداد لتحمل بعض الخسائر البشرية في صفوفها انهار جيش التمرد بسرعة كبيرة. لقد كان أفراد قوات الأمم المتحدة هدفاً سهلاً لجيش التمرد لأن ذلك الجيش أدرك أن تلك القوات لن تقاومه. كان أفراد تلك القوات يحملون أسلحتهم في حركة استعراضية متباهين بها تماماً كما يفعل السياح بمجوهراتهم.

نجحت القوات البريطانية في سيراليون من حيث أخفقت التدخلات العسكرية الدولية. فقد حققت نجاحاً ساحقاً، وفرضت الأمن، وحافظت عليه بمجرد التخلص من جيش المتمردين. العملية كلها كانت متدنية الكلفة إلى حد بعيد. أعتقد أنه يوجد طريقة أخرى قادرة على حفظ السلام في سيراليون غير تلك التي اتبعتها القوات البريطانية. حاولت مع آنكي هوفلر أن أعد تحليلاً لجدوى كلفة تلك العملية. توصلنا إلى أن

الكلفة كانت بسيطة جداً. كلفة العملية كانت بسيطة جداً بيد أن فوائدها لا تحصى. لم تحدث في سيراليون حوادث تذكر منذ أن أرست القوات البريطانية قواعد السلام هناك. تلكم كانت بالطبع النقطة الجوهرية في الموضوع. من دون تلك القوات، كانت الأوضاع في سيراليون مرشحة لإنتاج مزيد من الأحداث السيئة التي لا تحمد عقباها. إن تجنيب ذلك البلد احتمال وقوع أحداث أشد سوءاً فيه كان العامل الأساسي، والحاسم الذي دفع القوات البريطانية إلى التوجه إليه، وكان تحقيق السلام فيه هو الجدوى المبتغاة. استخدمنا نموذجنا الخاص بالصراع لتقدير الخطر المحتمل الناجم عن احتمال تجدد الصراع في سيراليون. علي أن أعترف أن نتائج استخدام هذا النموذج هي تقديرية وليست دقيقة لأننا استخدمنا النموذج المعياري لبلد ما بعد الصراع، وهذا النموذج يتجاهل خصوصيات سيراليون. لكن بوصفه أداة لتقدير جدوى تدخلات ما بعد الصراع، فإن غض الطرف عن خصوصيات ذاك البلد الجانبية ليس أمراً سيئاً. توصلنا في نهاية الأمر إلى أن مكاسب التدخل تعادل تكاليفه مضاعفةً ثلاثين مرة. في حسابات من هذا القبيل يعد هامش الخطأ ضيقاً قبل أن تصبح النتائج المترتبة على تلك الحسابات مضللة.

كانت عملية الجيش البريطاني في سيراليون رائعة، ومثيرة للإعجاب، ولهذا الجيش أن يفخر في بإسهامه في دفع عجلة التنمية، والتطور في ذاك البلد. ويعد ذاك التدخل البريطاني نموذجاً يحتذى في التدخل العسكري في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. عملية واثقة، ومستدامة، ورخيصة الكلفة. ثم إنها كانت محل ترحيب، أيضاً،

من قبل شعب ذلك البلد الذي عبر عن عميق امتنانه، وشكره للقوات البريطانية. مع ذلك فإن تلك العملية لم يُحْتفَ بها كما ينبغي. بدلاً من ذلك، نجد أن كبريات الصحف تظهر في صدر صفحاتها الأولى ما يحدث في العراق. في حالة الصومال، نجد أن الدرس المستفاد والظاهر هو: يجب عدم التدخل مطلقاً. تلك هي ردة الفعل العامة، والخاصة أيضاً. دعيت في شهر تشرين الثاني (نوفمبر) عام 2005 لإلقاء محاضرة، في بروكسل بحضور مجموعة من أهل الاختصاص. كانت القاعة التي ألقيت فيها محاضرتي تغص بحشد من ضباط سلاح البحرية الكبار. عندما ألقيت محاضرتي عن سيراليون، كانت ردة الفعل الأولية: «لكن، فعلاً، قد طغى موضوع العراق على قضية سيراليون». المهم في الأمر أن نتذكر أننا اكتشفنا ما حدث عندما دفنّا رؤوسنا عميقاً في التراب: لقد حصدنا ما حصل في رواندة.

لذلك يجب علينا أن نتدخل، لكن لا في كل مكان بالضرورة. سيراليون بدلاً من العراق هو المرجَّح مستقبلاً على صعيد فرص التدخل في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. لنقارن بين الحالتين. في سيراليون، دعيت قواتنا من قبل حكومة ذاك البلد، ولاقت ترحيباً كبيراً من السكان المحليين. في سيراليون، لا يمكن اتهامنا بأننا ذهبنا إليها طمعاً بالنفط، فلا وجود للنفط فيها. في سيراليون، ليس علينا أن نفكر في «إعادة إِعمار ما دمّرناه»، إذ إن وجودنا هناك لم يخلف دماراً كبيراً. وما يحتمل تدميره قليل بطبيعة الحال. ثم إننا طردنا المتمردين بأقل نسبة ممكنة من الضرر. في سيراليون، احتجنا إلى أقل من ألف

جندي لإنجاز تغيير عسكري حاسم. الاختلافات بين الحالتين واضحة لا لَبْسَ فيها.

الحماية من الانقلابات:

القول: إنه لم يبق ثمة دور تلعبه القوات العسكرية التابعة للدول الغنية في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو قول صحيح من الناحية السياسية. في الحقيقة، الخوف من إثارة المشاعر المناوئة للاستعمار حدا بالفرنسيين إلى الاحتفاظ بقوات عسكرية ضخمة في إفريقية؛ قوات لا تجرؤ فرنسة على استخدامها. على سبيل المثال: ترك الفرنسيون، عام 1999، قائد الجيش الهزيل في ساحل العاج روبرت جوي يدبر انقلاباً ناجحاً على الحكومة الشرعية مع أن لهم 2000 جندي موجودين في ذلك البلد. كي يبقى الجنودُ الفرنسيون في مهاجعهم، وعد قائد الانقلاب بإجراء انتخابات في ستة أشهر. وهكذا قرر الفرنسيون أن يتكلل الانقلاب بالنجاح. ثبت بالدليل القاطع أن الحكومة الفرنسية غير مدركة لأهمية ملاءمة عامل الوقت: أحياناً يكون دافع التحلل من الوعد قوياً، خارقاً. كي أكون منصفاً علي أن أقول إن قائد الانقلاب العسكري وفى بوعده، وأجرى انتخابات . بيد أنه رشح نفسه بالانتخابات، وقيد حرية القائدين السياسيين البارزين، والأوفر حظاً بالفوز في الانتخابات. لم تكن النتيجة تبعث على السرور، وهكذا كان على الجيش الفرنسي أن يتدخل لمنع مجموعة متمردة من ضرب حصار حول العاصمة. لكن بدلاً من الإجهاز على حالة التمرد، أو محاولة إيجاد تسوية، اكتفى الفرنسيون بالفصل بين قوات الحكومة، وقوات المتمردين مكرسة بذلك تقسيماً للبلد

الواحد على أرض الواقع، وما يزال هذا التقسيم قائماً حتى يومنا هذا. عَدَّ كل من الطرفين ما حدث هدنةً حاول الاستفادة منها لإعادة تسليح جيشه. بعد ذلك هاجمت الحكومة القوات الفرنسية زاعمة أنها توفر الحماية لقوات المتمردين.

تحوَّل التردد الفرنسي بالتدخل إلى قرار أوروبي بنشر قوات تدخل سريعة جديدة تابعة للاتحاد الأوروبي. زعم الاتحاد الأوروبي أن الهدف من نشر تلك القوات هو التعامل مع الحالات الإفريقية الطارئة. وأنا أزعم أن تلك القوات لن تنشر مطلقاً. على سبيل المثال: لم تستخدم تلك القوات في دارفور، السودان، حيث تدعم الحكومة فصائل عسكرية مسلحة تقوم حالياً بذبح شعب تلك المنطقة، وترويعهم، ثم إنها لم تحبط الانقلاب العسكري الذي وقع في موريتانية عام 2005. تأليف تلك القوات ولّد انطباعاً بأن أوروبة تقوم بفعل شيء ما، ثم إن الوجود العسكري الفرنسي في إفريقية يولّد وهماً اسمه القوة الفرنسية. لكن هذه القوات في الحقيقة واهنة، وعقيمة لأنه ليس لأوروبة البيئة التي تمنحها صلاحيات استخدام تلك القوات. الأمم المتحدة تتمتع بتلك الصلاحيات. لكن لكثير من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، نستطيع أن نفعل أشياء أفضل من تلك التي تفعلها الأمم المتحدة: نستطيع أن نتحول إلى التجمعات السياسية الإقليمية. إن السوء الذي يصيب دولة متخلّفة يلحق الضرر بالدول المجاورة لها. لذلك يوجد مصلحة كبيرة للمنطقة بأسرها في أن تتضافر جهودها للحيلولة دون تعرض كل بلد من بلاد تلك المنطقة للفشل. لكن توجد أي دولة في إفريقية تمكّنها مواردها، أو هيمنتها

السياسية من فرض النظام على الدول المجاورة الفاشلة، والمتخلفة. الاتحاد الأوروبي لديه القوات، والطموحات، ودول المناطق التي تعاني مشكلاتٍ مختلفةً لها مصلحة حقيقية في فرض الشرعية، ويمكنها أن تتعاون، وتتشاور فيما بينها من أجل ذلك. إذاً، الموقف مرشح لنوع من تضافر الجهود، والتكامل بين الاتحادين الأوروبي، والإفريقي.

يستطيع الاتحاد الإفريقي أن يوفر غطاءً سياسياً للتدخل العسكري، ويمكن لقوات التدخل السريع الأوروبية أن تمثل العمود الفقري للتدخل كلما دعت الحاجة إلى ذلك. سوف أستعرض مثالاً حاضراً في ذهني للتدليل على جدوى التدخل العسكري في حال حدوثه، بيد أنه لم يحدث: توغو. توغو بلد كان يحكم بوصفه إقطاعةً شخصية مملوكة من قبل الديكتاتور غناسينغبي إيادما الذي حكمها مدة 38 سنة، وهي أطول عهد حكم مستمر على وجه الأرض باستثناء كوبة. كان عهده مدمراً للاقتصاد، وخانقاً للحياة السياسية. مات الديكتاتور، فنصّب ابنه فُرّ غناسينغبي نفسه رئيساً للدولة. عند ذلك عد الاتحاد الإفريقي ما يحدث في توغو انقلاباً، وأصرّ على أنه ينبغي تولي الحكم عبر عملية دستورية. يا له من انتصار! لقد وافق غناسينغبي على إجراء انتخابات آخذاً بالحسبان أن قواته ضعيفة نسبياً قياساً بقوات الاتحاد الإفريقي. لم يكتف الرجل بترشيح نفسه للرئاسة، بل أصر على إدارة العملية الانتخابية بنفسه. لم يكن مفاجئاً لأحد إعلانه أنه هو الفائز نتيجة للانتخابات مع أنه لو كلف نفسه عناء فرز الأصوات، وعدها لاكتشف أنه هو الخاسر.

إذاً، ماذا كان ينبغي أن يحدث؟ حسناً، ما كان ينبغي أن يحدث، بكل تأكيد، هو أنه بعد إعلان الاتحاد الإفريقي عدم دستورية الانقلاب، كان ينبغي وصول قوات التدخل السريع الدولية إلى ذلك البلد فوراً كي تسيطر على مقاليد الأمور مؤقتاً، ولم يكن الأمر يحتاج إلى قوة كبيرة. فسرعة التدخل أكثر أهمية من حجم القوة. في الواقع، كان الوضع يحتاج إلى قوة تدخل سريع، وهي متوافرة لدى الاتحاد الأوروبي؛ الأمر الذي كان سيضمن إجراء انتخابات حرة، ونزيهة، وعادلة. ولم يكن بوسع أحد أن يتهم ذلك التدخل بأنه ضرب من الاستعمار الجديد. فالقوة الدولية لو ذهبت إلى توغو لكانت مكثت هناك أربعة أشهر فقط. أما الآن فعلى العالم أن ينتظر وقتاً طويلاً جداً إلى أن يسهم رئيس توغو بطريقة حاسمة في تنمية بلده، ولن يحدث ذلك إلا بموته، مع العلم أنه كان في الثامنة والثلاثين من عمره عندما نصّب نفسه رئيساً.

الانقلابات الشبيهة بالانقلاب الذي زعزع استقرار ساحل العاج ما زالت تُعَدُّ مشكلة للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. علينا أن نتذكر أن دوافع مدبري الانقلابات شبيهة بدوافع المتمردين: الفقر، والركود الاقتصادي. نستطيع عبر تدخلنا أن نضمن وصول حكومات ديمقراطية تصل إلى سدة الحكم عبر انتخابات ديمقراطية تتوافر لها مراقبة دولية، واعتراف عالمي. سوف أستعرض الشروط التي ينبغي الالتزام بها في هذا السياق في الفصل العاشر من هذا الكتاب عندما يحين وقت الحديث عن المعايير الدولية.

هل تعد القوات العسكرية المحلية بديلاً عن قوات التدخل الدولية؟

قد تكون على استعداد لقبول فكرة التدخل العسكري الدولي في الحالات المستعصية في بلاد انهارت فيها السلطات انهياراً شاملاً مثل ما هو حاصل في الصومال. لكن في حالات ما بعد الصراع، وفي الحالات التي يُخشى فيها من تدبير انقلابات لماذا لا تعتمد الحكومات في بلاد المليار نسمة على قواتها الأمنية الذاتية؟ حسناً، لأنه، ببساطة، في البلاد التي تجابه الحكومات فيها أشد أنواع الأخطار، تعد المؤسسات العسكرية التابعة لتلك الحكومات جزءاً من المشكلة، ولا جزءاً من الحل.

هل يتحقق السلام عبر القوة؟

شرحت في الفصل الثاني احتمال تجدد الصراع بعد توقفه. الحكومات التي تحكم البلاد بعد توقف الصراع فيها تدرك هذه الحقيقة، لذلك نجدها تزيد موازنات الإنفاق العسكري لأن تعويلهم على احتمال ديمومة السلام يعد عملية محفوفة بالمخاطر، وهذه ردة فعل طبيعية. سبق لي أن عملت مع آنكي على موضوع الإنفاق العسكري كي نتوصل إلى معرفة هل كان يتم تمويله من أموال المساعدات؛ كما مر معنا في الفصل السابع من هذا الكتاب. وسبق لنا أن أعددنا نموذجنا المتعلق بخطر وقوع حرب أهلية كما هو مبين في الفصل الثاني. أما الآن فقد دمجنا الموضوعين معاً. تبين لنا بما يكفي من التأكيد أن مستوى الإنفاق، على الشؤون العسكرية، الذي تختاره حكومة من الحكومات يظهر خطر احتمال نشوب حرب أهلية. حكومات ما بعد الصراع تزيد من الإنفاق العسكري لأنها تواجه

أخطاراً كبيرةً على نحو غير اعتيادي. ثم حاولنا معرفة هل كان الإنفاق الكبير على الشؤون العسكرية فاعلاً، ومؤثراً على صعيد تقليص احتمالات نشوب صراع، فوجدنا أن البحث في هذه المسألة ليس سهلاً لأننا وجدنا أن أكثر الحكومات إنفاقاً على هذا الجانب هي أكثرها تعرضاً لاحتمال تجدد الصراع. النتيجة: ما لم يكن الإنفاق فاعلاً، ومؤثراً على نحوٍ كلي، فإنه يعزز فرص تجدد الصراع. وعليه، توصلنا إلى أن زيادة الإنفاق على الشؤون العسكرية هو جزء من المشكلة، ولا جزءاً من الحل، ويزيد من احتمال تجدد احتدام الصراع. من الطبيعي أن تحاول حكومات ما بعد الصراع توفير الحماية لنفسها، بيد أن زيادة الإنفاق غيرُ مجدٍ على هذا الصعيد. لدينا فكرة عن مواطن الخلل في هذا الإطار.

في المرحلة التي تعقب الصراع تنعدم الثقة بين طرفي الصراع. أكبر مشكلة تواجه المتمردين تكمن في قدرة الحكومات على إعادة بناء قواتها المسلحة، زمن السلم، بسهولة غير متاحة للمتمردين لفعل الشيء ذاته. لذلك، بالرغم من وجود دوافع قوية لدى الحكومة تحملها على الوعد بإنجاز اتفاق سلام شامل، فإن الوقت كفيل بإضعاف الدافع الذي يحفزها على الوفاء بوعدها؛ وهي بذلك تقوي النزعات التي ترغب في معاودة الاقتتال معها بين صفوف المتمردين ما دام خيار العودة إلى الصراع مفتوحاً. إن زيادة إنفاق الحكومة على الشؤون العسكرية يرسل إشارة من غير قصدإلى قوات التمرد تفيد أن الحكومة عازمة على الإخلاف بوعدها، والنكث بعهدها المتعلق باتفاقها مع المتمردين، وأنها تنوي العودة إلى أسلوب القمع، والإخضاع.

التقيت مجموعةً كبيرة من وزراء مال لدول ما بعد الصراع. أخبرتهم أن زيادة الإنفاق على الشؤون العسكرية في حقبة ما بعد الصراع قد تؤدي إلى اختلالات وظيفية. بالرغم من حقيقة أن الحديث عن مواضيع الإنفاق العسكري يعد من المحظورات، فقد كان ثمة موافقة اجتماعية حماسية على ما عرضته عليهم. كان على رأس الموافقين على رأيي وزيرة مالية موزامبيق لويزا ديوغو، وهي الآن رئيسة وزراء. لقد ضربت لنا مثلاً حياً من بلدها يعارض بشدة النزعة السائدة في هذا المجال. لقد خفضت حكومة بلدها الإنفاق على الشؤون العسكرية على نحو جوهري حتى كاد ينعدم، فثبت السلام في بلدها، وتوطّدت أركانه. ثبت أخيراً أن وزراء المال، وهم أبعد ما يكونون عن تفضيل زيادة الإنفاق على الشؤون العسكرية، يريدون دليلاً يستندون إليه في الدفاع عن آرائهم المتعلقة بالأمور التي يرون أنها أولى بالإنفاق في مواجهة قوى الضغط العسكرية المتمكنة.

النقطة الأساسية هنا هي أن أخطار تجدد الصراع بعد توقفه كبيرة جداً. الحكومات تعترف بتلك الأخطار، وتدرك جديتها. إن استطاعت تلك الحكومات أن تدير عجلات الاقتصاد بطريقة جيدة، فإن هذا سيؤدي إلى انخفاض مستوى الخطر تدريجياً، بيد أن هذا الأمر سيستغرق عقداً من الزمن. لا يوجد عصا سحرية سياسية قادرة على اجتراح المعجزات، لذلك ينبغي وجود قوة عسكرية قادرة على حفظ السلام عبر هذه الحقبة المحفوفة بالمخاطر. لكن إن كانت تلك القوة محلية فإنها ستفاقم الأوضاع

سوءاً. في الحالات القياسية، تتطلب أوضاع ما بعد الصراع وجود قوة عسكرية خارجية ردحاً طويلاً من الزمن.

الابتزاز الفظيع:

الملمح الأوضح من ملامح الانقلابات أنها جرائم يرتكبها العسكر. يظهر بحثنا المتعلق بالانقلابات والإنفاق العسكري أن قادة الانقلاب يزيدون من الإنفاق على الشؤون العسكرية. بيد أني أنا وآنكي استغربنا لجوء الحكومات، في معرض استجابتها للخطر الشديد المتمثل باحتمال وقوع انقلاب، إلى دفع أموال طائلة للقادة العسكريين لكي يتقوا شرهم. إن كان الأمر كذلك، فهذا يعني أن القادة العسكريين يقومون برسم الخطط لابتزاز الأموال على نطاق واسع. بناء على ذلك، نريد أن نلقي سؤالاً واضحاً: هل احتمال وقوع الانقلاب المتزايد يؤدي إلى زيادة مبالغ الموازنات العسكرية؟ من جديد، ليس هذا السؤال من النوع السهل الذي تسهل الإجابة عنه. كشف بحثنا (الذي ما يزال حديث العهد، ولما ينشر بعد) النقاب عن أن هذا السلوك خاص بحكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. خطر وقوع الانقلاب في البلاد الأكثر غنىً من بلاد المليار نسمة محدود، وضئيل. حتى إن زاد احتمال وقوع هذا الخطر قليلاً، فإن هذا لا يتحول إلى زيادة في مبالغ موازنات الإنفاق العسكري. بالمقابل، خطر وقوع انقلاب في بلاد المليار نسمة هو أكبر كثيراً عموماً. في الحقيقة، يعد القادة العسكريون أكبر مورد للخطر الذي تواجهه الحكومات، وهي لذلك تخضع لنوع من الابتزاز، وتدفع أموالاً طائلة للقادة العسكريين اتقاء شرورهم.

على أي حال، إن كان ما نقوله صحيحاً، فإن حكومات بلاد المليار نسمة تعد مقيدة. أما التهديد الأكبر الذي يتربَّص بهم يتأتّى من جيوشهم. وهكذا تخضع تلك الحكومات لابتزاز فظيع، فتزيد من دفع الأموال لقادة الجيش. أقول: إن الحكومات تزيد من دفع الأموال، لكن ينبغي أن نتذكر أن 40% من الإنفاق العسكري في بلاد المليار نسمة يغطى مالياً بواسطة المساعدات دون أن تهدف المساعدات إلى تغطيته. ونحن في الغرب نزيد الإنفاق المتعلق بالمساعدات. القادة العسكريون في بلاد المليار نسمة يرسمون الخطط بغية ابتزاز الأموال، وضحيتهم هي برامج مساعداتنا لهم. عادة ما تكون الانقلابات أسلوباً مختلاً وظيفياً على صعيد تغيير الحكومات، وهذا هو جوهر السبب الذي يدعونا إلى طلب تقديم ضمانات عسكرية خارجية بغية تحجيمهم. لكن ينبغي أن يكون حاضراً في ذهننا أيضاً أنه في حال توفيرنا لضمانات عسكرية، سوف تنهار خطط ابتزاز الأموال. عندها ستكون الحكومات قادرة على إنفاق أموال مساعداتنا على التنمية، بدلاً من الابتزاز.

الفصل التاسع

تشريعات وامتيازات

تفحَّصت بعناية كبيرة موضوعي المساعدات، والتدخلات العسكرية. كلا الأمرين نافعان، بيد أن كليهما باهظ التكاليف. أنا عازم، الآن، على استعراض سلسلة من التدخلات ذات التكاليف المنخفضة إلى درجة مذهلة. هذه التدخلات تندرج ضمن مجموعتين: تغييرات تطال قوانيننا، يستفيد منها المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، وإحداث معايير دولية تساعد في عملية توجيه السلوك، وضبطه.

قوانيننا، مشكلاتهم:

ناقشت عبر الفصل الحادي عشر من هذا الكتاب خطر احتمال تحول مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى ملاذات آمنة للمجرمين، والإرهابيين، وإلى تربة خصبة للأوبئة. لقد عُكست الأمور في بعض تلك الحالات، فأضحت البلاد الغنية ملاذات آمنة للمجرمين القادمين من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر.

أحد الأنماط المغايرة لكل ما هو طبيعي على هذا الصعيد هو تحول مصارف الغرب إلى ملاذات آمنة للأموال المنهوبة من مجتمعات المليار

نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. تلك الأموال تحظى بسرية مطلقة، وترفض المصارف الإفراج عنها، وإعادتها. كثير من البلاد الغربية متورطة في هذه الجرائم الشنيعة، والمخزية. في الولايات المتحدة الأمريكية، كشف النقاب عام 2004 أن مصرف ريغز في واشنطن العاصمة كان يحتفظ بإيداعات ضخمة تعود لرئيس دولة غينية الاستوائية، وأنه كان يرسل للرئيس رسائل تملق تشجيعية، ومسرفة في استخدام العبارات العاطفية. توقفت تلك المسألة بمجرد كشف النقاب عنها، ثم إن المصرف أعاد تنظيم نفسه على نحو جوهري. في بريطانية أميط اللثام العام 2000 عن أسرة ساني أباتشا، وهو ديكتاتور عسكري سابق حكم نيجيرية، قد أودعت مبالغ نقدية كبيرة جداً في مصارف لندن دون أن يوجه لها أي سؤال يتعلق بهذا الموضوع. لكن من المحتمل أن تكون الجائزة الكبيرة، والدائمة من نصيب سويسرة. أيضاً نحو العام 2000، انتشر خبر يفيد أن أباتشا كان قد أودع أموالاً في لندن قبل موته العام 1998. عندما طالبت حكومة نيجيرية التي تسلَّمت مقاليد الحكم بعده باستعادة أمواله، لم تتعاون معها سويسرة كما ينبغي. حتى بعد أن قضت محكمة سويسرية تدريجياً بأن الودائع تعود إلى حكومة نيجيرية، رفض وزير العدل السويسري إعادة الأموال. عليه أن يشعر بالخجل، والخزي بسبب فعلته تلك. هل تحتاج سويسرة حقاً إلى أن تكون تكتسب رزقها بتلك الطريقة؟

إن تكاليف إعادة الأموال المكتسبة بأساليب فاسدة، وتعقيداتها تجعل عملية إرجاعها محظورة في كل الحالات فضلاً عن أن أكثرها دراماتيكية،

وشهرة عبر الإعلان الكثيف عنها. هل أمر تغيير هذا الواقع معقول، ومحتمل؟ إنْ جعلنا الإعلان عن احتمال أن تكون أموال الإيداعات مشبوهة شرطاً للتعامل المصرفي، وإنْ جعلنا مسألة تجميد الأموال المكتسبة بطرق غير مشروعة، وإعادتها سهلة جداً فلن يلحق هذا التصرف ضرراً كبيراً في نظامنا المالي. إنني أشك في أن يتضرر هذا النظام نتيجة لذلك؛ لأنه إن ساورتنا الشكوك في أن للمال علاقةً بالإرهاب لكنا فعلنا هذا. هاجس الغرب، وهمه الأكبر هو الإرهاب، لذلك نبذل جهوداً لمكافحته. بيد أن مشكلة الحكم السيئ في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر لا يبدو أنها تعنينا. لذلك لا نفعل إلا القليل حيالها. نتيجة لذلك، يواظب السياسيون الفاسدون في تهريب أموال بلاد المليار نسمة، وتكديسها في المصرف الغربية. طبعاً معظم أصحاب المصارف، والمصالح المصرفية هم أناس لهم كراماتهم، وعنفوانهم. لكن تقع على عاتق العاملين في هذا المجال مسؤولية الإبقاء على الأموال التي يتعاملون بها نظيفة. تماماً كما فعل دو بيرز فيما يتعلق بالماس. في الوقت الراهن، يوجد قلة قليلة من أصحاب البنوك تعيش اعتماداً على أرباح، وفوائد الأموال الفاسدة المودعة في مصارفها. لدينا، هنا، كلمة نقولها للناس الذين يعيشون على أموال الآخرين الذين اكتسبوها عبر أساليب تتنافى وما تقتضيه الأخلاق: إنكم سماسرة الفاحشة، وأنتم بهذا المعنى لستم أفضل حالاً من أي قَوَّادٍ آخر مهما كان نوع سلوكه المشين. ينبغي طرد هؤلاء من عالم الأعمال المصرفية، وتقع مسؤولية فعل ذلك على عاتق العاملين في هذه

المهنة بالمقام الأول؛ لأن أبناء المهنة هم أدرى بما يجري وراء كواليسها، وهم الأعلم ببواطن الأمور. على أبناء هذه المهنة الشرفاء القضاء على الفاسدين من العاملين فيها، تماماً، كما أن على الأطباء القضاء على أسباب المرض. إن مسؤولية مراقبة القطاع المالي الرسمية عادة ما تقع على عاتق المصرف المركزي. لدينا مشكلة في التعامل مع هذه القضية على الصعيد السياسي. فمثلاً عادة ما يكون الموظفون القائمون على برامج المساعدات قريبين من أقصى اليمين الحكومي، في حين أن القائمون على المصارف المركزية قريبون من أقصى اليسار. المجال المتاح لهيئات المساعدات على صعيد التعامل مع المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر محدود، لذلك هي ليست قادرة على معالجة مشكلاتهم. في حين أن الجهة القادرة على معالجة تلك المشكلات بكل تأكيد (المصارف المركزية) تدعي أنه ليس بإمكانها فعل أي شيء حيالها، وبأن أولوياتها موجودة في مكان آخر، ومجال مختلف. على أي حال، يجب على المصارف المركزية أن تدرج هذه القضية في جداول أعمالها.

ليست القضية قضية مصارف فقط، إن رشت شركة فرنسية موظفاً رسمياً في أحد مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، فإن مبلغ الرشوة يقتطع من مبلغ الضرائب الواجبة الأداء على تلك الشركة، فكر في الأمر: دافعو الضرائب الفرنسيون يقدمون رشىً. هذا الوضع لا ينسحب على السلوك ذاته داخل فرنسة. إن صرحت شركة فرنسية بأنها رشت سياسياً، تكون العاقبة إجراء تحقيق قضائي مع ذلك السياسي

بوصفه اقترف جرماً، ولا تعد القضية هنا مسألة اقتطاع جزء من مبلغ الضريبة. لم تنفرد فرنسة بهذا السلوك.لا توجد حكومة غربية واحدة راغبة في حمل شركاتها على اتباع نهج السلوك القويم لأن ذلك ينطوي على خوف جدي من أن يؤدي ذلك إلى التقليل من فرص شركاتها في الفوز بعقود خارجية. اللعبة التجارية الكبرى الدائرة في مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تقتضي أن يقدم الراشي رشىً بالطريقة التي تحلو له في سبيل الفوز بعقد يدرُّ أرباحاً كبيرة. هذا مثال على مشكلة تتعلق بالتنسيق يطلق عليها منظرو اللعبة اسم: معضلة السجين. سيكون عالمنا جميعاً أفضل متى توقفت شركاتنا عن تقديم رشىً لحكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، بيد أن العاقبة الأشد سوءاً ستكون من نصيب شركات أمة بعينها إن هي توقَّفت عن تقديم الرشى في الوقت الذي تواظب شركات أمم أخرى على تقديمها. وهكذا سنبقى جميعاً، زمناً طويلاً، حبيسي واقع الرشى.

أخيراً، بعد ممارسة كثير من الضغوط عليها، سعت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتوفير التنسيق الضروري، واللازم للهروب من هذه المعضلة: عقد اتفاق بين حكومات الدول المنضوية تحت لواء هذه المنظمة يقضي بأن تسن تلك الدول قوانين، وتشريعات تقضي بالنظر إلى رشوة موظف حكومي في بلد أجنبي بوصفها جريمة يعاقب عليها القانون. السؤال هو: إلى أي مدى سيتم إنفاذ هذه القوانين، والعمل بموجبها؟ من جديد، لا يوجد دوافع لدى أحد على مستوى المؤسسات، أو على صعيد الدول لإثارة مشكلات. على الأقل لم تعد تقتطع قيمة الرشى من

الاستحقاقات الضريبية. لكن، طبعاً، من السهل جداً أن تسمى الرشوة «إكرامية مالية لتيسير الأمور» في سبيل الحصول على خدمة معينة. لا يوجد طريقة لإنفاذ مفاعيل قوانين مكافحة الرشى إلا عن طريق الإبلاغ عنها من جهة ما من داخل الشركة التي دفعت الرشى. أما داخل الجهاز الحكومي، فإن الجهة المسؤولة عن هذه القضية هي مديرية التجارة، والصناعة. هذه المديريات ترى أن دورها الخارجي يتمثل بالمساعدة على تنشيط التصدير. إنه لمن الصعوبة بمكان جعلهم يهتمون برصد صدى أعمالهم المؤثر في الحكم في بلاد المليار نسمة. المصارف المركزية، مثلاً، لا تنظر إلى هذه المشكلة على أنها مشكلتها.

يتجلى الفساد عبر ملامح تطفو على السطح. بدأت بالتركيز على مصارفنا حيث يُودع كثير من الأموال المنهوبة. بين الشركات التي تدفع رشىً يبرز قطاعان اثنان تعمل فيهما تلك الشركات: استخراج الموارد الطبيعية، والبناء. سوف أشرح، باختصار، الكيفية التي ينبغي التعامل عبرها مع مشكلات استخراج الموارد الطبيعية. لقد غدت مشكلة الموارد الطبيعية مشكلةً معترفاً بها منذ أن أطلق توني بلير مبادرة الشفافية المتعلقة بصناعات استخراج الموارد الطبيعية عام 2002. بالمقابل، ظل الفساد المتصل بقطاع البناء طي الكتمان، والسرية التامة. قررت منظمة الشفافية الدولية تسليط مزيد من الضوء عليه عبر تقريرها المتعلق بالفساد العالمي الذي نشرته عام 2005. إن لقطاع البناء كل المقومات التي تجعل الفساد وثيقة الصلة به. يعد كل مشروع حالة خاصة تحدث مرةً واحدةً فقط، لذلك لا يمكن تسعير موادِّه بسرعة. ثمة أمور كثيرة

تتعلق بتنفيذ مشروعات البناء تبقى مجهولة المعالم قبل تنفيذها. لذلك لا يمكن تنظيم ما يطلق عليه علماء الاقتصاد اسم: «العقد الكامل» بشأنها. لذلك يمكن العمل في هذا القطاع بعيداً عن مناطق المناقصات التنافسية. تتفق إحدى شركات البناء مع أحد أعضاء الحكومة على الفوز بعقد بناء عبر تقديم الشركة عطاء مصطنعاً ذا قيمة منخفضة. ثم يعيدون التعاقد، بعد ذلك، على بعض البنود التفصيلية التي تطرأ في أثناء التنفيذ. أحد أصدقائي كان وزيراً للمالية في إريترية التي كانت في وقت من الأوقات واحدة من أقل البلاد ذات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر فساداً، مع ذلك أدرك الوزير أنه غير قادر على منع الفساد في قطاع البناء، وأن عدم قدرته على وضع حد للفساد في هذا القطاع سيؤدي إلى تقويض أركان الحكم. عندها لجأ إلى حل قاسٍ يتمثل بتقليص الإنفاق على مشروعات البناء إلى الحدود الدنيا. كان يعترض على تنفيذ مشروعات بناء ما أمكن له أن يفعل. لم يكن ساذجاً. ثمة دراسات تجرى حالياً عن بعض البلدان، وهي دراسات يُعْتَدُّ بها، تقدر مدى إسهام الفساد المستشري في قطاع البناء في رفع تكاليف مشروعات البنى التحتية مما يسبب تقليص نسبة النمو. ويعد هذا التأثير كبيراً.

لماذا يعد الفساد في قطاع البناء مهماً خصوصاً الآن فيما يخص المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؟ لقد أعلنت قمة دول الثمانية الكبار، التي انعقدت في غلينغلز عام 2005، عن خطط لمضاعفة المساعدات، وقد ركزت اهتمامها على البنى التحتية. عندما توضع هذه الخطط موضع التنفيذ سوف تتوسع مشروعات البناء توسُّعاً كبيراً في كثير من البلدان.

في ظل الأوضاع السائدة حالياً، هذا الموضوع سيفاقم مشكلة الحكم السيئ الجدية القائمة حالياً. أموال الفساد ليست ضرباً من الهدر فقط. لنفكر، من جديد، في فخ الموارد الطبيعية. أموال الفساد الضخمة مرشحة لنسف العملية السياسية عبر تمكين إستراتيجية المحسوبيات من التغلب على السياسات الشريفة. إن المساعدات التي توجه إلى مشروعات البنى التحتية مفيدة، ومهمة لكن إن هي تزاوجت مع تعزيز المعايير المناهضة للفساد، ومع تنظيم قطاع البناء. شركات البناء هي شركاتنا. لذلك يعتمد سلوكها على قوانيننا، وعلى طريقة إنفاذ هذه القوانين.

معايير من أجل المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر:

جعل المعايير، والدساتير الدولية وثيقة الصلة بالموضوع:

معظم التصرفات تسترشد قواعد السلوك بدلاً من القوانين. قواعد السلوك اختيارية، ومؤثرة لأنها تفرض بواسطة الضغط الأدبي، والمعنوي. عبر السنوات الخمسين الأخيرة أنتج العالم كثيراً منها، فأغنت المعايير العالمية، واغتنت بها. معظمها اختياري، ولبعضها قوة القانون، ولكن معظمها ينفذ عبر الضغط الأدبي، والمعنوي، ولا عبر تطبيق عقوبات قانونية. يمكن أن تكون قواعد السلوك عظيمة التأثير في إحداث تغييرات على صعيد الحكم. كي ندرك مدى فاعليتها علينا أن ننظر إلى أوروبة الشرقية، ونتفحص مسيرتها عبر العقد الماضي. الوضع النموذجي يتمثل بأن بلاد شرق أوروبة، بعد أن تخلَّصت من الجبهة السوفييتية، أرادت أن تلتحق بديمقراطيات السوق. كي تفعل ذلك، كان متاحاً أمامها خيارٌ

واحدٌ شديد الجاذبية: إحراز عضوية الاتحاد الأوروبي. بيد أن الانضمام إليه محكوم بمجموعة من القواعد يجب أن تلتزم بها كل الدول الأعضاء فيه. في عقد من الزمن، بذلت بلاد أوروبة الشرقية جهوداً جبارة لتحويل مجتمعاتها إلى ديمقراطيات سوق كي تستجيب لمعايير الاتحاد الأوروبي، وكي تتاح لها فرصة عضوية الاتحاد. تلكم كانت قوة المعايير الدولية في تجلياتها المذهلة. إن أردت أن تفهم لماذا أبلت بعض بلاد الاتحاد السوفييتي السابق بلاءً حسناً في حين تحول بعضها الآخر إلى بلاد متخلِّفة، فإن الجغرافية هي دليل جيد يهديك إلى معرفة السبب. والبلاد التي كانت بعيدة جغرافياً عن منطقة الاتحاد الأوروبي كان أداؤها الأسوأ على صعيد تحقيق معايير ذلك الاتحاد. إن مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بحاجة إلى تطبيق مجموعة من المعايير المماثلة في تأثيرها لمعايير الاتحاد الأوروبي.

لا ينبغي أن تكون تلك المعايير مطابقة لمعايير الاتحاد الأوروبي، فتلك المعايير دونت لتطبق على أوروبة الغربية. بلاد المليار نسمة بحاجة إلى معايير تتناسب مع مستوى التنمية القائم في مجتمعاتها، وتحاكي المشكلات التي تجابه تلك المنطقة. يوجد كثير من قواعد السلوك، والمعايير، إلا أنها مناسبة للدول التي استطاعت أن تحقق التنمية في مجتمعاتها، أو لاقتصادات السوق الوليدة التي تكونت حديثاً. إن لمجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر مشكلاتها المختلفة، لذلك هي بحاجة إلى معايير مختلفة. سوف أسلط الضوء عبر هذا الفصل على المعايير التي تلائم المجتمعات. أما عن كيفية تبني تلك المعايير فأرجئ الحديث إلى

الجزء الخامس من هذا الكتاب. إني عازم على اقتراح خمسة دساتير - معايير أعتقد أنها تساعد الإصلاحيين داخل مجتمعات المليار نسمة على إنجاز تغيير، والمحافظة عليه.

دستور عائدات الموارد الطبيعية:

بسطت، عبر الفصل الثالث، على نحو منظم الأوضاع التي تسلك مساراً خاطئاً في البلاد الغنية بالموارد الطبيعية. إن المعايير الدولية هي أملنا الأكبر لمساعدة الإصلاحيين في تلك المجتمعات على وضع الأمور في نصابها الصحيح، والمكاسب ستكون ضخمة. عائدات الموارد الطبيعية لمليار نسمة أكبر من المساعدات، وهي أسوأ منها استخداماً. إذا استطعنا الوصول بفاعلية عائدات الموارد الطبيعية إلى مستوى فاعلية المساعدات، ستكون عظيمة التأثير. لقد بدأت الحكومة البريطانية باتخاذ خطوة على هذا الصعيد باقتراحها معايير دولية؛ فقد أطلقت مبادرة شفافية الصناعات المرتبطة بالموارد المستخرجة عام 2002. هذه بداية طيبة، بيد أنها مجرد بداية. ماذا يتضمن التشريع الأكثر شمولية؟

دعونا نستكشف السلسلة من الموارد الطبيعية غير المكتشفة في باطن الأرض إلى الخدمات الأساسية العامة التي يمكن أن تمول مشروعاتها تلك الموارد. الخطوة الأولى هي التعاقد مع شركات بغية استخراج الموارد الطبيعية من مكامنها. عادة ما تكون هذه الخطوة بمنزلة كارثة: إذ تقوم الشركات بتقديم الرشى على طريقتها للحصول على عقود تدر أرباحاً على الشركات وعلى السياسيين المرتشين، لكنها تمثل خسارةً فادحة

للبلد. عملت ماجي مكميلان -عالمة اقتصاد من جامعة (تفتس)- على جمع قواعد بيانات، ومعلومات عن عائدات الاستثمارات الدولية لشركات نفط الولايات المتحدة الأمريكية -ذلك بفضل هامش الحرية الواسع المتاح للحصول على المعلومات في الولايات المتحدة أكثر من أي مكان آخر- فتوصلت إلى أن عائدات تلك الاستثمارات كانت تزداد كلما كان الحكم أكثر سوءاً في البلاد التي تعمل فيها تلك الشركات. طبعاً، تفسر الشركات هذه الزيادة على أنها تعويض عن الاستثمار في مكان خطر. وهذا صحيح في جزء منه. بيد أنه يمكن أن يظهر ارتباط ارتفاع مستوى العائدات بغياب المنافسة الشفافة. يعرض موضوع استثمار حقل نفط في بلد نام عبر مزاد يتسم بالشفافية. يجب أن يكون هذا مطلباً أساسياً ينص عليه دستور دولي ينظم عمليات استخراج الموارد الطبيعية. برغم أن تصميم المزادات يمر عبر عملية معقدة تتسم بشفافية ظاهرية فإن تلك العملية تبقى عرضة للفساد، لذلك يمكن للدستور المتعلق بهذا الموضوع أن يوضح بطريقة لا لَبْسَ فيها الخطوط العريضة لعملية تتسم بالفاعلية.

الخطوة الثانية تتصل بما تتضمنه العقود - ينبغي أن تحدد العقود الطرف المسؤول عن تحمل الأخطار خاصة. في الوقت الراهن خطر تغير السعر يقع على عاتق الحكومات، ولا على عاتق الشركات. إن بلاداً متناهية في الصغر خاضعة لحكومات تفتقر إلى الكفاية، والجدارة، والمقدرة، وعاجزة عن إدارة شؤون مكتب بريد في إحدى القرى تحاول أن تكافح من أجل الانسجام مع دورات المد والجزر التي تؤثر في الأسعار صعوداً،

وهبوطاً وهي التي تتحمل نتائج تغير الأسعار، بدلاً من أن تتصدى لتحمل أعباء هذه المسؤولية شركات النفط الضخمة المصقولة، والقادرة مالياً. لا ينبغي أن تكون الأمور على هذا النحو. يمكن لشركات النفط أن تتحمل جزءاً من الخطر المتمثل بتغير الأسعار على الأقل، على سبيل المثال: تأخذ الشركات على عاتقها تقديم كمية محددة من النفط بمتوسط السعر العالمي المحسوب على عدة سنوات مما يؤدي إلى استقرار المكون الرئيس لعائدات النفط الكلية.

الخطوة الثالثة: تتمثل بضمان شفافية كل المدفوعات المالية عن عائدات النفط.

تلكم هي القضية التي ركزت عليها مبادرة شفافية الصناعات المرتبطة باستخراج النفط. إن هذه الخطوة تؤسس لبداية صحيحة. ما لم يعرف المواطنون مقدار الأموال الواردة، سيبقى أملهم ضعيفاً في التدقيق في أساليب صرف تلك الأموال. يجب أن تخضع كل الشركات لهذه القضية، وشركات النفط الوطنية التي تعد أحياناً حكومات داخل الحكومات. ثمة حاجة، أيضاً، إلى وجود وسيط نزيه تكون مهمته تدقيق المعلومات الواردة من كل شركة نفط إلى الحكومة خاصة. على سبيل المثال: يوجد في أنغولة 34 شركة نفط أجنبية، وشركة نفط وطنية مملوكة من قبل الدولة. تدقيق المعلومات المالية الواردة من قبل كل شركة نفط عمل يتطلب مهارة. الهيئة المرشحة للقيام بهذا الدور هي المصرف الدولي، أو صندوق النقد الدولي، فلكل من هاتين الهيئتين الخبرة الكافية، وليس أحد منهما في

موقع يستفيد من تزوير الحقائق، والمعلومات. ينبغي أن ينحصر دور الوسيط في إجراء أعمال المحاسبة المتعلقة بمعالجة الأرقام، ولا ينبغي له أن يلعب دور ضابط الشرطة، بل يجب عليه أن يزيل التشوش الذي يعتري المعلومات كي يحولها إلى معرفة واضحة يستفيد منها المواطنون.

الخطوة الرابعة تتعلق بشفافية الإنفاق العام: في البلاد الغنية بالموارد الطبيعية، يعد الإنفاق العام الفاعل، والمجدي السبيل الحيوي الذي يؤدي إلى التنمية. وهذا لا يتحقق إلا بوجود الشفافية. بينما تعد شفافية الإنفاق العام أمراً مرغوباً فيه دوماً، فإنها تعد في البلاد الغنية بالموارد الطبيعية أمراً جوهرياً، وحيوياً بالغ الأهمية. لذلك لا بد من توافر الحدود الدنيا من معايير الشفافية. سوف أستعرض هذا الأمر عندما أناقش التشريع الخاص بالموازنات.

الخطوة الخامسة: تتمثل بفرض قواعد تتعلق بسلامة الإنفاق العام، وتصويب مساره في مواجهة الصدمات المرتبطة بعائدات الموارد الطبيعية. إن تاريخ صدمات عائدات الموارد الطبيعية محزن جداً. غالباً ما يكون ارتفاع أسعار الموارد مقدمة لحدوث أزمة. الغريب في الأمر أن صندوق النقد الدولي، الذي يعد دوره الرئيس إدارة الأزمات، ومحاولة تفادي حدوثها، لم يوفر حتى الآن كتب دليل بسيطة يشرح فيها طريقة التعامل مع عائدات الموارد الطبيعية المتقلّبة. لا يفترض أن تكون التوجيهات التي تتضمنها كتب الدليل نموذجية، ومصقولة صقلاً تاماً كي تساعد على إدخال تحسينات على الأوضاع التي كانت سائدة سابقاً. يجب على البلاد الغنية بالموارد الطبيعية أن توجد أنظمة فيما يتعلق بهذا الموضوع

بالذات بحيث يتلاءم نظام كل بلد مع حالته الخاصة. في معظم الحالات، يوجد مشروع أثير، ومفضل يعمل عليه أحد الوزراء الإصلاحيين، لكن ذاك المشروع يموت بمجرد أن يرحل الوزير. إن اعتماد معيار دولي يجعل ترتيبات السلاسة، وتصويب المسار أسهل توافراً، وأصعب إزالةً. علينا أن نفرق بين السلاسة، وتصويب المسار من جهة، وبين الصناديق المالية المدخرة من أجل الأجيال القادمة.

تكاد النرويج أن تصل إلى مصاف أغنى دول العالم. وقد خصصت صندوقاً للأجيال القادمة تودع فيه بعضاً من عائدات مواردها النفطية. سعت مجموعة من بلاد المليار نسمة إلى تقليدها في هذا المجال. قد تكون هذه الفكرة جيدة للنرويج التي تمتلك فوائض مالية كبيرة، بيد أنها غير مناسبة، ومحوطة بشكوك كبيرة لمجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. حيث تعاني تلك المجتمعات افتقاراً حقيقياً لرؤوس الأموال. على تلك البلاد أن تتعلم كيف تستثمر رؤوس أموالها محلياً، ولا كيفية ضخها في سوق الأوراق المالية في الولايات المتحدة الأمريكية. صناديق مدخرات الأجيال القادمة تنطوي على خطر من الناحية السياسية في البلاد ذات الدخل المنخفض. إن تلك المدخرات لن تصل إلى الأجيال القادمة، بل ستذهب من الحكومات الحكيمة التي توفرها إلى الحكومات الطائشة التي تستولي عليها. من المحزن أن تجري الأمور على هذا المنوال حتى يومنا هذا.

هل سيكون لتشريع من هذا القبيل أي تأثير فيما لو تم سنه، وتطبيقه؟ لقد تكوّنت لدي قناعة بفائدته -أول الأمر- عندما زرت تيمور الشرقية.

انسحب الإندونيسيون منذ عهد قريب قبل انتخابات حكومة جديدة. المجموعة الصغيرة من المنفيين عادوا من منفاهم في البرتغال، وألفوا حكومة مؤقتة. برغم أن تيمور الشرقية كانت على وشك امتلاك عائدات نفط، وغاز ضخمة، فقد أدرك الحكام الجدد الذين عادوا من المنفى أن إدارة أموال العائدات عملية صعبة، وليس لهم دراية فيها، ويجب عليهم في الوقت عينه اتخاذ تدابير حيال هذا الموضوع، فأخذوا يبحثون عن نموذج يعتمدونه في التعامل مع العائدات. لو عثروا على تشريع دولي ينظم هذه المسألة فمن المرجح أنهم كانوا سيعتمدونه كي يلتفتوا إلى التعاطي مع آلاف الأمور التي يجب على حكومة ما بعد الصراع أن توليها العناية اللازمة. لكن لا يوجد تشريع. لذلك لجؤوا إلى استخدام معيارين بحثاً عن نموذج. كلا المعيارين كانا مفهومين. أحد المعيارين كان ينبغي أن يأتي من بلد يتوافر فيه نفط. لكن كان الاحتجاج بمعيار من هذا القبيل صعباً. أما المعيار الثاني كان ينبغي أن يأتي من بلد يتحدث اللغة البرتغالية كي يتمكنوا من فهمه. هذا التوجه بدا وكأنه ينطوي على شيء من المنطق، بيد أن المنطق ينعدم عندما تجمع المعيارين في بوتقة واحدة؛ لأنك في هذه الحالة تصل إلى أنغولة. أرسلوا فريقاً إلى أنغولة كي يتعلم أعضاؤه كيفية إدارة عائدات النفط. لو أنهم أرسلوا فريقهم إلى ماخور كي يتعلموا الطهارة، والورع لكان ذلك أفضل لهم من استخدام حالة أنغولة بوصفها نموذجاً، هكذا ثبت لهم في النهاية. لكن، لسوء الحظ، استخدموا نموذج النرويج بدلاً من ذلك. هذه الحادثة أقنعتني بجدوى وجود تشريع دولي ينظم هذه القضية.

إن المبادرة التي أطلقتها الحكومة البريطانية عام 2002 الخاصة بالشفافية المتعلقة بالصناعات المرتبطة باستخراج الموارد الطبيعية قد أثبتت فائدتها، فقد اعتمدتها تيمور الشرقية، وعدة حكومات غرب إفريقية. أذكر أنني حضرت لقاءً ضم وزراء من غرب إفريقية، ناقش فيه الوزراء موضوع إدارة عائدات الموارد الطبيعية. جلست الوفود التي لم تكن متحمسة لاعتماد الشفافية صامتةً. ثمة وفود أخرى كانت متحمِّسة للتغيير، ولاعتماد الشفافية. جرت بعد ذلك مناقشة داخلية مركزة حول الالتزام بمسألة الشفافية. علت بعض الأصوات حتى من وفود أكثر الحكومات سوءاً تعرب عن رغبتها في التغيير. من غير المفاجئ أن تظهر، أيضاً، بعض الأصوات الراغبة في استمرار مسيرة قطار الكسب غير المشروع. هل تتخيل أن كل هذا كان سيحدث في ظل وجود تشريع دولي ذي صلة بهذا الموضوع؟ هذا الضغط الأدبي، والمعنوي هو أحد الأساليب التي يمكن عبرها تبني المعايير الدولية. برغم أن إصلاحيي بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر يصلون إلى السلطة من حين لآخر، فإنهم يستطيعون استغلال لحظة وصولهم تلك في تبني المعايير الدولية، بعد ذلك يصبح أمر تعليقها مثيراً للقلاقل السياسية. عندما يتزايد عدد البلاد التي تتبنى تلك المعايير يتنامى الضغط على البلاد التي لا تتبناها لأنها تبرز بوصفها بلاداً تتستر على جرائم الفساد وترعاها.

إن الضغط السياسي الهادف إلى تبني المعايير الدولية ينبغي أن يأتي من مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، ومن منظمات المجتمع المدني خاصة. الدستور الدولي يقدم للناس شيئاً محدداً،

وملموساً، وواضح المعالم، عندها يستطيع الناس أن يطالبوا بتنفيذه. عند ذلك يكون أمام الحكومة خياران: إما أن تتبنى الدستور، أو أن تشرح للناس أسباب عدم تبنيها له. يوجد في كل مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر معارضة كامنة للحكم السيئ. بيد أن تحويل تلك المعارضة الكامنة إلى ضغط فاعل، ومؤثر أمر صعب. بطبيعة الحال، يتطلب الأمر، في كثير من المجتمعات، شجاعة إلى جانب بذل الجهود. ما هو أكثر من ذلك، لأن الإصلاح موضوع معقد، قد لا يتفق الناس على الأمور التي ينبغي فعلها، وهذا يؤدي إلى انشقاقات في صفوف المعارضة، الأمر الذي يُفضي إلى نزاعات حول من ينبغي له أن يقود المعارضة. بيد أن الخلاف مع آراء أحد قادة المعارضة هو اتفاق بالضرورة مع آراء القائد المعارض له. عندما تكون السلطة خاضعة لسيطرة الأوغاد، ينبغي عدم الاستخفاف بهم، وبمقدراتهم. لا يقتصر الأمر على أنهم يمتلكون الأموال، بل يتعداه إلى كونهم مهرة في استخدام تكتيكات «فرق تسد». سوف يبذلون جميع جهودهم لإيجاد انشقاقات بين صفوف المعارضة، وتعميقها. إن التشريع الدولي يوفر أرضية تجتمع عليها كل قوى المعارضة، وتنسق جهودها دون أن تكون القيادة لشخص بعينه.

النقطة الثالثة الأساسية المتعلقة بالضغط الهادف إلى تنظيف عائدات الموارد الطبيعية تتصل بالشركات العاملة في مجال صناعات استخراج الموارد. النموذج هنا هو شركة دوبيرز وعميلتها المسماة كمبرلي على صعيد توثيق الماس. كانت الشركة تمتنع عن الاعتراف، على مدى سنين طويلة، أن ماس الصراع يعد مشكلة. أقنعها الضغط الذي مارسته منظمات غير

حكومية بأن الإنكار لا يجدي نفعاً. إن رسخت صورة ماس الصراع في عقول المستهلكين، من المحتمل أن يذهب الماس بالطريقة التي ذهب بها الفرو. أحدثت شركة دوبيرز تغييراً جوهرياً في طريقة عملها، وطوَّرت خطة من أجل توثيق الماس. وما زالت الشركة تضغط لجعل هذه العملية أكثر فاعلية. على سبيل المثال: روجت الشركة لتقنية بطاقة ذكية جديدة تجعل الطريق بالغة الصعوبة أمام الماس الغريني (الطميي) المستخرج من ضفاف الأنهار من قبل منقبين أفراد إذا ما أريد تهريبه. عندما يصبح التوثيق أكثر فاعلية تصبح عائدات الماس من حق الحكومات بدلاً من أن تذهب للتجار.

إن تجربة شركة دوبيرز تثبت أن الشركات الكبيرة يمكن أن تصبح جزءاً من الحل بدلاً من أن تكون جزءاً من المشكلة. ما ينسحب على الماس قد لا ينطبق على النفط. لكن ما أود قوله هو أن العمل في ظل الشفافية أسهل: إن تهريب النفط أكثر صعوبة من تهريب الماس. لكنه يهرب، ويمكن مكافحة تهريبه عبر مراقبة الأسواق المحتملة التي يباع فيها النفط المسروق.

إن شركة دوبيرز أكثر أهمية لسوق الماس من أي شركة نفط واحدة لسوق النفط. عندما حاولت إحدى الشركات أن تعمل بأسلوب شفاف في أنغولة، هددت الحكومة الأنغولية الشركات الثلاث والثلاثين الأخرى العاملة في مجال النفط بأن أول شركة تحذو حذوها سوف تمنع من العمل، فلم تحاول أي شركة أن تعمل بشفافية. المنافسة بين شركات النفط شديدة لتنظيم نفسها كل بحسب الطريقة التي تلائمها. هنا يأتي دور المجتمع المدني الغربي. برنت سبار هو اسم لبئر نفط في بحر الشمال

وصل إلى نهاية عمره الإنتاجي. اقترحت شركة شل مالكة البئر إغلاقه بطريقة تضر بالبيئة. فكانت ردة فعل أنصار البيئة الأوروبيين مدمرة لصورة شل، ولمبيعاتها؛ الأمر الذي حمل شركة شل على تغيير سياستها المتعلقة بإغلاق الآبار. حاولت شركة شل في البداية أن تتخذ موقفاً صلباً، بعد ذلك تراجعت مبيعات شركة شل في ألمانية بنسبة 30%. من أين تجمعت تلك القوة كلها؟ حسناً، ربما تكون نتيجة للآثار المتراكمة لليافعين الألمان الذين يشغلون المقعد الخلفي من سيارة الأسرة وهم يقولون: «بابا وماما، لا، لا تملأا خزان وقود السيارة من هذه المحطة. هل سمعتم بما تنوي شركة شل فعله؟» والوالدان يفكران: إن الأفضل عدم الانخراط في جدل من هذا القبيل. أظهرت مشكلة بئر النفط المسمى برنت سبار أن ما يفكر فيه الناس العاديون فيما يتصل بشركات النفط له أهميته فعلاً. أصحاب العلامات التجارية المشهورة أنفقوا مليارات الدولارات من أجل بناء سمعتهم، ولا يرغبون في تلطيخها، وتدميرها. المشكلة هي أن الضغط الحالي يمارس من أجل أمور ليست شديدة الأهمية للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. تمارس الضغوط على الشركات بخصوص سياساتها المتعلقة بالبيئة، ومن أجل سياسات التوظيف لديها. وكلا الأمرين ليسا جوهريين، في حين أن المطلوب ممارسة الضغوط على تلك الشركات فيما يتعلق بسياساتها تجاه الحكم، والحكومات. إن توافر تشريع دولي ينظم الأمور المتعلقة بالمعايير المتصلة بالنقاط الخمس التي استعرضتها، فقد تبدأ المنظمات غير الحكومية بمطالبة الشركات بالالتزام بها. على سبيل المثال، الشركة التي تبرم عقداً لاستخراج الموارد

الطبيعية تفوز بالعقد دون أن تدخل في مزايدة تنافسية مع شركات أخرى. يمكن، أيضاً، أن يطلب من شركات النفط أن تعلن في محطات البيع التابعة لها عن مصدر المحروقات التي تبيعها. من الواضح أن مشتقات النفط الواردة من موارد مختلفة يتم مزجها، وبيعها. إن فكرة الإعلان عن مورد المشتقات النفطية نافعة من حيث جعل المستهلك يمثل ضغطاً مالياً على الشركات عبر شرائه من مورد، وامتناعه عن الشراء من آخر. وهذا الأمر يؤثر، مالياً، على الشركات. إن رفض المستهلك، على سبيل المثال، شراء مشتقات النفط الواردة من أنغولة، فإن أصحاب محطات الوقود يمتنعون عن ضخه في مخازن الوقود التابعة لهم في المقام الأول. فيصبح بيع النفط الأنغولي أكثر صعوبة ما لم يكن سعره أرخص من غيره. هذا التصرف يمثل حافزاً لدى الحكومة الأنغولية من أجل انتهاج سياسة شفافة. إن العملية التي أرغمت شركة شل على تنظيف بئر برنت سبار يمكن أن توجه نحو إنجاز عمل أكبر قيمة، وأكثر فائدة وذلك عبر جعل عائدات الموارد النفطية فاعلة، ومؤثرة على صعيد التنمية.

إن الضغط الذي يمارسه المستهلك ينفع مع تلك الشركات التي تمتلك أسماء تجارية مشهورة، ويهمها أن تحمي سمعتها. بعض الشركات لا تهتم بهذه القضية. ذكرت سابقاً كيف أن الصينيين يتهافتون على شراء النفط، بغضّ النظر عن نوعية الحكم الذي يتولى زمام السلطة في البلاد التي يشترون منها. إن الضغط الذي يمارسه المستهلك الغربي لن يؤثر في تغيير أداء الصينيين، وعلينا ألاّ نحبس أنفاسنا بانتظار أن يمارس الصينيون ضغوطاً على حكومتهم، فلن يفعلوا. بعض شركات النفط تحتج

بهذه النقطة؛ تمارس الضغوط علينا، ويترك الصينيون ليفعلوا ما يحلو لهم. هل يمكن فعل أي شيء حيال ذلك؟ أعتقد أننا نستطيع. في جانب من هذه المسألة، ما تريده الصين هو اعتراف بمكانتها، ودورها الفاعل على الساحة الدولية، وإقرار من المجتمع الدولي بأنها إحدى الدول الرئيسة في العالم: دولة قوية، ومهمة. يمكن التفاهم مع الصين على أساس أن : القوة ترتب مسؤوليات على صاحبها. إحدى تلك المسؤوليات هي الالتزام بالمعايير الدولية المتعلقة باستخراج الموارد الطبيعية. إنَّ المستهلكين الغربيين قادرون على إجبار شركات النفط ذات الأسماء التجارية المشهورة على تبني معايير دولية، والالتزام بها، بالمقابل، شركات النفط قادرة على حمل حكومات بلادها (الولايات المتحدة، وبريطانية، وفرنسة) على تنظيم العلاقة مع الصين. على الغرب أن يعرض على الصين استعداده للاعتراف بقوتها، ومكانتها لقاء التزامها بالمعايير الدولية. يجب أن تكون مصالح الصين أكثر تحققاً مع بلاد المليار نسمة التي تتقدم على طريق التنمية، لا مع بلاد المليار نسمة التي تزداد تخلفاً.

تشريع من أجل الديمقراطية:

ما إن سقط الاتحاد السوفييتي حتى انتشرت الديمقراطية بسرعة في أرجاء العالم النامي. أخضع علماء السياسة هذا الأمر للقياس. يوجد مؤشر لقياس الإنجاز على صعيد التحول إلى الديمقراطية يتدرج من 0- 10. في ثمانينيات القرن العشرين، كان متوسط الدرجة التي تحرزها أي دولة نامية على هذا الصعيد 2؛ صعد المتوسط الآن إلى 4،5. على

أي حال، هذا التحول نحو الديمقراطية يتم تعريفه حتى الآن بعبارات تتعلق بالانتخابات. يعد هذا التوجه أمراً محتوماً. ممكن أن تتقدم مسيرة المنافسات الانتخابية بسرعة هائلة ضمن ظروف بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؛ تلك الظروف الميئوس منها، مثل أفغانستان. بينما تتحرك مسيرة الديمقراطية على صعيد ترسيخها بوصفها حقيقة قائمة، يتصرف الأفراد، والمجموعات بطريقة تسهِّل انخراطهم في العملية الانتخابية بعد أن توافر الدافع لديهم لسلوك هذا النهج، فيؤسسون أحزاباً سياسية بوصفها وسائل توصلهم إلى سدة الحكم. لكن علينا أن نتذكر أن الانتخابات شرط لازم لكنه غير كاف. قد تجعل المنافسات الانتخابية الأوضاع أسوأ حالاً؛ لأن المحسوبيات تتفوق على السياسات الشريفة، والنظيفة في معركة حصد أصوات الناخبين. لنتذكر مقولة: البقاء للأقوى.

في المراحل الأولى للتحول نحو الديمقراطية، نجد أن الأوضاع تعاني نوعاً من اليتم السياسي. وقد تتعرض الطبقة السياسية كلها إلى الخسارة، والفشل إن لم يتم التخلص من سياسة المحسوبيات. إن الانتخابات تحدد هوية الفريق الفائز الذي سيتولى زمام السلطة، لكنها لا تحدد كيفية استخدام السلطة. لا شك في أن الديمقراطيات الوليدة تتعرض لكثير من المعوقات في بداية مسيرتها. القضية الحقيقية هي: هل تعد هذه المعوقات مرحلية، أم تتحول إلى ملمح دائم من ملامح العمل السياسي؟

لماذا انتشرت الانتخابات حول العالم؟ إن انتشارها يظهر بالتأكيد مدى قوة التأثير الدولي، وتأثير وسائل الإعلام الدولية خاصة. كون

الانتخابات أحداثاً، تتناقل التقارير أخبارها على نحو مكثفة. ينظر مواطنو دول العالم النامي إلى الانتخابات على أنها مظهر من مظاهر الشرعية الديمقراطية. لا يقتصر دور التقارير الدولية التي تنقل أخبار الانتخابات على جعل السكان المحليين ينظرون إليها بوصفها مثالاً يحتذى، بل إن دورها يتعدى ذلك إلى جعل أولئك السكان يسخِّرون قوة الضغط الدولي لخدمة قضيتهم. إن إسهامنا في دعم الاحتجاجات الرامية إلى إحداث تحول ديمقراطي مهم. لكن رسائلنا حتى الآن تقتصر على قضايا الانتخابات. إن الديمقراطيات الناشئة تحتاج الآن إلى استخدام تأثيرنا الواضح، وذلك لتشجيع الملامح الديمقراطية التي لا تحظى بالقدر الكافي من تسليط الضوء عليها.

برغم النمو ذاته يزيد الدخل، ويرفعه إلى مستوى تصبح معه الرقابة ممكنة. فإن موضوع الرقابة، والمحاسبة يمكن أن يتولد ذاتياً داخل المجتمع. الجهد الدولي مطلوب من أجل الترويج لمبدأ الرقابة، والمحاسبة، ولكن لأمد محدد. إن موجة المنافسات الانتخابية التي اجتاحت دول العالم النامي في تسعينيات القرن العشرين، ومن المحتمل أن تجتاح الآن الشرق الأوسط، ينبغي دعمها، ومؤازرتها بموجة من الحماسة الهادفة إلى وضع قيود على العمل السياسي.

يمكن أن تكون عائدات الموارد الطبيعية عاملاً مساعداً إذا ما توافرت الحدود الدنيا من المعايير الدولية ذات الصلة؛ معايير دولية مماثلة - في طبيعتها- لتلك التي أقرها الاتحاد الأوروبي. سوف أبدأ بالحديث عن قواعد ناظمة للعمل تتعلق بوسائل الإعلام؛ وهي أكثر الوسائل فاعلية،

وتأثيراً على صعيد التدقيق، والتمحيص، وإنعام النظر في الأحداث. إن وسيلتي الإعلام الرئيستين في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هما الراديو، والتلفاز. ثمة قصة نادرة الحدوث، ودراماتيكية من البيرو تلقي الضوء على هذه القضية. حكومة ألبرتو فوجيموري متورطة، بل ضالعة في هذه القضية. رئيس الشرطة السرية فلاديميرو مونتسينوس الذي أدين لمسؤوليته عن كل الفساد قرر الاحتفاظ بسجلات بالغة الدقة. هذه السجلات توفر الآن نافذة تتعلق بالحكم يندر أن يتوافر مثيل لها. يمكن الإطلال عبر هذه النافذة على واقع الفساد السياسي. تصدى جون مكميلان، الأستاذ في كلية ستانفورد للأعمال، لتحليل هذه السجلات. أظهر عمله أن حكومة فوجيموري شرعت في نسف كل محاولة تسعى لتقييد تصرفاتها نسفاً منهجياً. فقدمت رشىً لأعضاء في البرلمان، وقضاة، ومحرري صحف، والعاملين في محطات الراديو، والتلفزة. إن كان ثمة من قيد، فقد نسفته الحكومة. من وجهة نظرنا، لا ينبغي أن يكتفى بفضح ممارسات الحكم السيئ، بل إن الأمر المهم يتمثل في محاربة ذلك الحكم. يجب أن نكون يقظين وحذرين فيما يتعلق بالجهات التي صرف نظام حكم فوجيموري الأموال عليها. بما أن النظام استطاع شراء أجهزة الرقابة الرسمية كالبرلمان، والمحاكم، فمن غير المرجح أن يكون قد أنفق أموالاً طائلة بغية نسفها. الصحف تم شراؤها أيضاً. لكن كانت القصة ذاتها. الإنفاق بلغ آلاف الدولارات شهرياً، وليس ملايين الدولارات. أما المبالغ الكبيرة فقد دفعت لشراء محطات التلفزة. كان يوجد عشر محطات تلفزة، وكانت الحكومة تدفع مليون دولار أمريكي شهرياً تقريباً

لكل محطة. حصلت الحكومة على عقد مناسب لقاء دفعها هذه الأموال. يقضي العقد بأن تبث المحطة كل ليلة في مقدمة برنامجها الإخباري المسائي أخباراً عن مونتسينوس، وتجري التغييرات المطلوبة. كانت أخبار التلفاز بالنسبة للحكومة، العائق الأساسي الذي يشكل قيداً عليها، لذلك ينبغي السيطرة عليه. هل كان هذا ضرباً من الجنون؟ كلا، لم يكن كذلك، فقد ثبت في النهاية أن الحكومة كانت على صواب. نعلم أنه حيث إن الحكومة قد تجشمت عناء شراء تسع محطات وهي المحطات الكبرى فقد قررت عدم شراء القناة العاشرة التي تقدم خدمة فضائية مالية بسيطة، وليس لديها سوى عشرة آلاف مشترك. لهذا السبب فشلت الحكومة. سرّب أحدهم إلى المحطة العاشرة شريط فيديو يظهر عبره مونتسينوس وهو يقدم رشوةً لأحد القضاة. وقد عرض هذا الشريط المصور على شاشة تلك القناة التلفازية. بدأت الاحتجاجات على هذه القضية، وتصاعدت بطريقة لم يعد ممكناً معها السيطرة عليها. إذاً، في البيرو كانت القيود الأساسية التي تقيد عمل الحكومة تأتي من وسائل الإعلام، وبين وسائل الإعلام كان التلفاز. أعتقد أنه في معظم بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، ما يزال التلفاز ضعيف القدرة، والتأثير. إنه أشبه ما يكون براديو. أعتقد أن إبقاء الراديو بعيداً عن احتكار الدولة له هو أمر جوهري. فكلفة إنشاء محطة راديو رخيصة، ومحررة من القيود التي تفرضها الحكومة على المواد التي تبثها، محطة راديو من هذا القبيل شديدة الأهمية. أما الحكومة فلديها عدد كبير جداً من محطات الراديو التي يمكنها السيطرة عليها، والتحكم بالمواد التي تبثها.

ماذا يوجد أيضاً خلف وسائل الإعلام؟ يوجد تصاميم مختلفة للديمقراطية تبعاً للأماكن التي تطبق فيها. لذلك إنه من الحماقة بمكان إعداد نموذج واحد كي تطبقه كل الديمقراطيات. يوجد مظهر آخر من مظاهر الديمقراطية تستطيع المعايير الدولية أن تخلصه من كثير من المفاسد، والتعسف، وهو المظهر المتعلق بكيفية جمع الأموال، وإنفاقها على الحملات الانتخابية.

ترعرعتُ في بريطانية التي تفرض قيوداً صارمة على كيفية جمع الأموال، وكيفية إنفاقها. كنت أصاب بالذهول من أسلوب الولايات المتحدة الأمريكية في تمويل الحملات الانتخابية. كان ذلك قبل أن أنظر حولي لإدراك ما يحدث، حتى قبل أن نصل إلى المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. إنفاق الأموال على الحملات الانتخابية في بلاد الديمقراطيات الناشئة مذهل. لننظر إلى روسية. الحملة الانتخابية في روسية تكلف أربعة أضعاف كلفة حملة انتخابية شبيهة بها في الولايات المتحدة بالرغم من أن الدخل في روسية يعادل عُشْرَ الدخل في الولايات المتحدة الأمريكية. هذا يعني نسبياً أن مستوى الإنفاق على الحملات الانتخابية في روسية يساوي مستوى الإنفاق عليها في الولايات المتحدة مضاعفاً أربعين مرة. ولنلق نظرةً على نيجيرية. لا تلتفت إلى الانتخابات الرئاسية. كي تُنْتَخَبَ عضواً في مجلس الشيوخ فقط تحتاج إلى نصف مليون دولار أمريكي. عندما يكون الإنفاق على الحملات الانتخابية بهذا الحجم، لا عجب، إذاً، من أن تكون السياسة غارقة بالفساد. كي يجمع المرشحون مبالغ بهذا الحجم، يتعين عليهم أن يبيعوا منازلهم، وأن

يقترضوا، وأن يتسوَّلوا. بعد ذلك، ليس أمام من يحالفه النجاح إلا أربع سنوات كي يعوض عن الأموال التي خسرها.

كيف تنفق الأموال في أثناء الحملات الانتخابية؟ تشترى الأصوات عن طريق رشوة أصحابها كي يدعموا حزباً معيناً. درست منظمة الشفافية الدولية نماذج الرشوة المتنوعة: أموال، وطعام، ولباس. كل ذلك يقلل من إمكانية اختيار المرشحين على قاعدة أدائهم. لا يوجد أسلوب مثالي لتمويل الحملات الانتخابية. لكننا نتفق جميعاً على أن دفع الرشى للحصول على أصوات الناخبين ليس مقبولاً. ربما يتعين على البرلمانات أن تضع سقفاً للإسهامات على صعيد الحملات الانتخابية، وأن تطلب قدراً من الشفافية فيما يتعلق بأمور الأحزاب المالية. ليس هذا برنامج عمل شديد الغموض، بيد أنه يطلق على الأقل قضية تمويل الحملات الانتخابية.

تشريع من أجل شفافية الموازنة:

كيفية إنفاق الحكومات للأموال هي في لب كيفية أداء تلك الحكومات. في الوقت الراهن، طرق إنفاق المال من قبل حكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر شنيعة، ورديئة جداً. لنتذكر المسح الذي اقتضى أمر الإنفاق على المستوصفات الصحية في تشاد: 99% من الأموال المقرر صرفها لم تصل إلى مرماها. من الممكن فعل شيء فيما يتعلق بهذا النوع من الفشل. يمكن لمقاييس عملية أن تحدث فرقاً كبيراً وذلك عن طريق التدقيق، وتحمل المسؤولية. إليكم هذه القصة المشجعة: أبطالها هم إيمانويل توموسيمي موتبيل وهو يشغل الآن منصب حاكم مصرف

أوغندة المركزي، وقد كان في منتصف تسعينيات القرن العشرين سكرتيراً دائماً لوزارة المالية والتخطيط، وريفا رينيكا؛ طالبة سابقة تتلمذت على يدي. تبدأ القصة مع رينيكا حين أجرت مسحاً يقتفي أثر الإنفاق العام (المسح ذاته الذي كان قد أُجري في تشاد). ابتكرته خصيصى كي يلائم أوغندة ابتداءً. لقد كانت النتائج التي توصلت إليها محبطة: الأموال التي حررتها وزارة المالية لمصلحة المدارس الابتدائية خلافاً لرواتب المعلمين لم يصل منها سوى 20% للمدارس. في بعض المجتمعات تقوم الحكومة بإبقاء معلومات من هذا القبيل طي الكتمان؛ لكن ليس في أوغندة. جعل تومو سيمي موتبيل هذا المسح منطلقاً للعمل. من الواضح أن إحدى الطرق تتمثل بتعزيز نظام التدقيق في الحسابات، والمراقبة من رأس الهرم إلى أدناه. بيد أنهم كانوا قد جرَّبوا هذا النهج في أوغندة فلم يفلح. لذلك قرر تومو سيمي موتبيل أن يقارب الموضوع مقاربة مختلفة تماماً: أي إنه جعل المراقبة تبدأ من الأسفل ثم تتجه صعوداً. عمدت وزارة المالية إلى إعلام وسائل الإعلام المحلية في كل مرة تحرر فيها أموالاً، وكانت ترسل ملصقاً إلى كل مدرسة تدون عليه المبالغ التي أرسلت إليها. تومو سيمي موتبيل رجل عملي أراد أن يعرف إن كانت الإجراءات تؤدي إلى نتائج. بعد ثلاث سنوات، أعاد إجراء مسح استقصائي. أظهر المسح أن ما يصل إلى المدارس الآن هو 90% من الأموال المحررة بدلاً من 20% التي كانت تصل سابقاً (قبل اتباع المقاربة الجديدة). أظهر المسح الذي أجرته رينيكا وزميلها أن وسائل الإعلام (الصحف المحلية في هذه الحالة) قد أدّت دوراً حاسماً في تصويب المسار. إن الرقابة، والتدقيق جعلا نسبة الـ 20% تصل إلى 90%. إن هذه المقاربة أجدى من مضاعفة المساعدات أضعافاً

مضاعفة. ليست الرقابة بديلاً عن المساعدات: إن تمكنت المراقبة من جعل الإنفاق فاعلاً، ومؤثراً فإن الأمر يقتضي توسيع دائرة المساعدات.

عندما عينت نفوزي أوكنجو -إيويالا وزيرة للمالية في نيجيرية عام 2003، حذت حذو توموسيمي، وطبقت إستراتيجية من حيث نشر مواد الموازنة عبر وسائل الإعلام، وإرسال تقارير شهرية إلى الصحافة تتضمن ذكراً مفصلاً للمبالغ التي تم تحريرها. عندما تعرضت لهجوم من قبل الصحافة، وعندما تلقت تهديدات بقتلها أدركت أنها تسير على الطريق الصحيح.

لذلك من المفيد أن يوصي التشريع الخاص بعمليات الموازنة بمراقبة ثنائية الاتجاه: من أسفل الهرم إلى أعلاه، ومن أعلاه إلى الأسفل.

تشريع من أجل أوضاع ما بعد الصراع:

من المحتمل أن يكون الموقف الذي يفسح المجال واسعاً لإصدار تشريع دولي وثيق الصلة بالمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو الموقف الذي ينشأ عند نهاية الصراع. لنفكّر في أفغانستان، والسودان، وبروندي. ولنتذكر أن المواقف في هذه البلاد تعد قياسية على صعيد الحكم البالغ السوء، والسياسات الرديئة جداً. إن المواقف في هذه البلاد مرنة جداً، والتغيير سهل. مجال التنوع على صعيد نتائج ما بعد الصراع واسع جداً. بعض البلاد تنمو بسرعة، وتحافظ على السلم، في حين أن بعضها الآخر يتخلف من جديد. مجال اختلاف النتائج أوسع كثيراً من التنوع الطبيعي لتجربة البلد. الاختلاف، والتنوع يوحيان بأن بعض المعايير مناسبة،

ومفيدة إذا استطعنا أن نقرب المسافة بين أسوأ تلك البلاد، وأفضلها؛ بذلك نستطيع أن نحدث فرقاً هائلاً. لا ينبغي أن تكون المعايير مجردة بل يمكن إعدادها استناداً إلى التجربة، والخبرة، وجعلها تحاكي النماذج التي أدت إلى تحقيق نتائج.

يجب أن يتضمن تشريع ما بعد الصراع دليلاً على سلوك الدول المانحة، ونظام الأمن العالمي. ينبغي أن تلتزم الدول المانحة بتقديم المساعدات على مدى السنوات العشر الأولى، لا أن تقتصر على أول سنتين. ويتعين على قوات الأمن الدولية أن تلتزم بضمان توفير الأمن في مناطق ما بعد الصراع زمناً طويلاً. بالمقابل على حكومات بلاد ما بعد الصراع أن تقلِّص من الإنفاق على الشؤون العسكرية؛ فالإنفاق المسرف عليها يؤدي إلى اختلالات وظيفية كما مر معنا سابقاً. إلى ذلك، لا بد أن تكون موازنات الدولة شفافة، بحيث لا يتمكن أهل السلطة من تحويل بنود الموازنة إلى مكاسب خاصة، وأرباح شخصية. يجب أن تشارك قوى المعارضة في السلطة عبر لا مركزية الإدارة على سبيل المثال. وينبغي البت في دعاوى الملكية المتنازع عليها بسرعة. يمكن أن يتضمن التشريع الدولي المفترض كل هذه الأمور الجوهرية. للمجتمع الدولي مصالح قوية جداً في استقرار الأوضاع في بلاد ما بعد الصراع، وفي ضخ موارد كبيرة في تلك البلاد. فالحالة القياسية تظهر أن حكومات ما بعد الصراع شديدة الاعتماد على الآخرين. الوضع المعقول، والمنطقي جداً يقتضي أن تخضع حكومات تلك البلاد -عبر السنوات العشر الأولى التي تعقب انتهاء الصراع- إلى مجموعة من القواعد الصارمة التي تقرر الحد الأدنى

المقبول من التقدم الذي ينبغي إحرازه قبل إنجاز السيادة الكاملة التي لا يعيقها عائق في تلك البلاد.

يمكن للتشريع الخاص بأوضاع ما بعد الصراع أن يستفيد من التجارب، والخبرات الناجحة لهيئات المصالحة، والحقيقة. ربما تعدّ الهيئات التي عملت في جنوب إفريقية معلماً على هذا الطريق، إلا أنه يوجد هيئات أخرى. ينبغي عدم السماح للحقد في أن يفرض عدالة المنتصر، ثم إن حل المشكلات بنسيان مآسي الماضي يعد أمراً غير مرغوب فيه. ينبغي أن يلحظ تشريع ما بعد الصراع خصوصية كل حالة. يجب أن تخلِّف معايير المصالحة الدولية شعوراً بين الناس يفيد أنّ تلك المعايير تتمتع بالنزاهة، والتجرد، والحياد، وعدم التمييز، فالناس أحوج ما يكونون إلى الشعور بهذه الأمور. تكاد هذه المعايير أن تكون مفقودة في أي فريق يمسك بمهام السلطة في أي من البلدان التي نتحدث عنها. بعض البلاد انتهجت سياسة هادئة تستند إلى مقاضاة عتاة المجرمين، والمعتدين من كلا الفريقين اللذين كانا يمثلان جانبي الصراع، فحققت أكبر قدر ممكن من الشعور بالارتياح العام.

أحد ملامح سياسة ما بعد الصراع يمكن لحظه عبر غيابه عن الاقتراحات التي أوردتها للتو: ذاك المتعلق بالانتخابات. في الوقت الراهن، التحول السياسي الذي تشهده بلد ما غالباً ما يتم عبر الانتخابات التي يتصور الناس أنها المفتاح الرئيس لإعادة إحلال السلام. إن كان الحال كذلك فعلاً، إذاً، ينبغي أن يكون للانتخابات نصيب من التشريع الخاص

بحقبة ما بعد الصراع. لكن هل هذا الأمر بالغ الأهمية فعلاً؟ للإجابة عن هذا السؤال ألفنا فريق عمل ضم آنكي هوفلر، ومانز سودربوم، وكنت أحد أعضائه. أعددنا قواعد معلومات لهذا الغرض تضمنت بيانات لأكثر من 60 تجربة من تجارب ما بعد الصراع. ثم حاولنا أن نتبين تأثير الانتخابات في خطر العودة إلى الصراع (هذا البحث حديث العهد لذلك ينبغي أن يخضع للتدقيق، والمراجعة). هذه القضية مثيرة للنزاعات، والخلافات. ثمة معسكرات في عالم دراسات أوضاع ما بعد الصراع: أتباع أحد المعسكرين اللذين يعتقدان أن الانتخابات تجعل الأمور تسير بصورة أفضل، بينما يرى أتباع المعسكر الآخر أن الانتخابات تجعل الأمور أسوأ مما كانت عليه قبلها. يمكن أن يشير كل معسكر من المعسكرين إلى انتخابات بعينها كي يجعل فرضيته قابلة -ظاهرياً- للتصديق. لكن لا يمكن أن يكون كلا الفريقين على حق. أما أن يكونا على خطأ، فهذا أمر وارد. كلا الفريقين في حدود ما نعلم مخطئان فعلاً. إن انتخابات ما بعد الصراع قد ترجئ موعد الخطر. في العام الذي يسبق زمن الانتخابات، ينخفض خطر احتمال تجدد الصراع انخفاضاً كبيراً. ربما يكون ذلك لأن المجموعات المختلفة تركز جهودها على موضوع الانتخابات. أما في العام الذي يعقب إجراء الانتخابات فإن خطر نشوب صراع يزداد كثيراً. الطرف الخاسر نتيجة للانتخابات لا يرضى عمّا آلت إليه، فيحاول استكشاف خيارات أخرى؛ يكاد هذا الأمر أن يكون من المسلَّمات. كل الأسباب تجعل من الانتخابات أمراً مرغوباً فيه، لكن لا يبدو أنها تجعل المجتمع أكثر أمناً، وشعوراً بالطمأنينة.

تشريع من أجل الاستثمار:

المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر يحتاجون إلى الأموال. بالرغم من أن العالم يغص برؤوس الأموال المكدسة، فإن البلاد المتخلِّفة تفشل في اجتذاب تلك رؤوس الأموال، وتلجأ، بدلاً من ذلك إلى استنزاف أموالها هي. السبب في ذلك، كما مر معنا، هو ضعف مصداقية أنظمة الحكم الإصلاحية. عندما ينطلق الاستثمار، يصبح العدول عنه أكثر كلفة، وتعقيداً من العدول عن البرامج السياسية. لذلك ينأى المستثمرون بأنفسهم عن البلاد المتخلِّفة بسبب السياسة التي تبدو جذابة، لكن لا يُصَارُ إلى الالتزام بها؛ إذ الخيار الأوحد المتاح حالياً أمام الحكومات الملتزمة بالإصلاحات يتمثل بالإستراتيجية المكلفة، والخطرة التي تقتضي أن تفصح كل حكومة من تلك الحكومات عن نموذجها الحقيقي، وذلك عبر الذهاب بعيداً، والانطلاق سريعاً جداً. هل بوسع تشريع دولي أن يتيح ما هو أفضل من هذا؟

ماذا يمكن لتشريع خاص بالاستثمار أن يفعل؟ يستطيع أن يضع بعض القواعد البسيطة، التي يجب على الحكومة أن تلزم نفسها بتطبيقها في تعاملها مع المستثمرين. كثير من الحكومات تطبق ذلك عبر احتكامها إلى مجموعة من التشريعات الوطنية. لكن هذه التشريعات تفتقر إلى المصداقية بفعل الأسباب ذاتها التي أفضت إلى ظهور المشكلة بالمقام الأول. يجب أن تطبق تلك القواعد على المستثمرين المحليين، وعلى المستثمرين الأجانب على قدم المساواة، وإلا سيزداد تهريب الأموال إلى

خارج البلد. من الضروري أن تحول التشريعات دون قدرة الحكومات على مصادرة الممتلكات.

إن لدى الحكومة التي تركز على مصادرة الممتلكات، في الواقع، خيارات أخرى كثيرة مفتوحة تستطيع أن تناور على صعيد الضرائب، وأن تستفيد من فارق السعر في تبديل العملات، وأن تعدل تعرفة أسعار خدمات المرافق العامة. هذا يعني أن بوسع الحكومة أن تستخدم الأدوات السياسية التي تستخدمها كل الحكومات الأخرى. لكن لا ينبغي للحكومة أن تستعمل وسائلها من أجل تدمير شركة معيَّنة، أو صناعة محددة. إن هذه المسألة ينبغي أن تكون خاضعة، حتماً، للقضاء. ولكي يكون التشريع مؤثراً، وفاعلاً لا بد من إيجاد نوع من النظام القضائي. لدى الحكومات، بالطبع، أجهزتها القضائية الخاصة بها. لكن تلك الأجهزة لا تشعر المستثمرين بالأمان لأنها ستكون، عند اللجوء إليها، هي الخصم، والحكم. يوجد حلان تكميليان: التحكيم الدولي، والتأمين للمستثمر. التحكيم الدولي لا يمس السيادة، ولا يعد إهانةً لها. إنه، ببساطة، يعني أن الحكومة قد تجد أنه من المفيد جداً أن تضع نفسها في موقع عليها أن تدافع انطلاقاً منه عن قضيتها أمام هيئة محايدة بدلاً من أن تكون حرةً في تجاهل التزاماتها. الحكومات التي رأت أن هذه الطريقة عظيمة الفائدة هي تلك التي تعاني مشكلاتٍ حادةً تتعلق بسمعتها، وتحاول أن تتخلص من تلك المشكلات. إن للتحكيم حدوداً لا يستطيع أن يتجاوزها، فإن قضى حكم لمصلحة شركة صودرت ملكيتها، فبوسع الحكومة أن تختار تجاهل القرار. وهنا يأتي دور التأمين. حكومات

البلاد الغنية التي تعمل شركات من بلادها في الخارج أعمالاً كبيرة، ومهمة منذ عهد بعيد أسست لها نوعاً من برامج الحماية عن طريق التأمين. في الولايات المتحدة الأمريكية، تدعى المنظمة التي تعنى بهذه القضية مؤسسة الاستثمار الخاصة بما وراء البحار. ثمة منظمة أخرى مماثلة لها في المملكة المتحدة تدعى إدارة ضمان اعتمادات التصدير. من الواضح أن تلك الحكومات توفر تغطية تأمينية لشركات بلادها. أخيراً، أسس مجلس إدارة المصرف الدولي شركة تأمين يمكن أن تعمل على نطاق عالمي أوسع. تدعى هذه الشركة وكالة ضمان الاستثمار متعدد الجوانب؛ إذا أمنت إحدى المنشآت على أعمالها عند هذه الهيئة، فإن الهيئة تدفع لها تعويضاً في حال مصادرة ملكيتها، أو تعرضها للضرر. ثم تحاول استعادة الأموال التي دفعتها من الحكومة التي صادرت الملكية. وهذا الأمر يستغرق عدة سنوات. لكن لا يجب على الشركة أن تقلق حيال هذه المسألة. برغم أن بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بحاجة إلى الاستثمارات الخاصة، وهذا يتطلب معالجة مشكلة الخطر الذي يمكن أن يتعرض له المستثمرون، فمن المناسب تماماً أن تقدم هذه الخدمة هيئة تنمية عامة دولية مثل المصرف الدولي.

إن وكالة ضمان الاستثمار المتعدد الجوانب تعاني قصوراً حادّاً من حيث إهمالها لقطاع حريٌّ بها أن تغطيه. هذه الوكالة تغطي الاستثمارات الأجنبية فقط. المستثمرون المحليون مهمون أيضاً فهم يحجبون كل رؤوس الأموال التي تم تهريبها إلى خارج البلاد. بعض الأسباب التي أدت إلى تهريب الأموال يكمن في الأخطار التي يمكن أن تتعرض لها تلك الأموال

داخل البلاد. ينبغي توفير أرضية جاذبة لتلك الأموال كي تستعاد إلى البلاد التي هُرِّبت منها.

سبق للعالم أن أصدر، تقريباً، تشريعاً خاصاً بالاستثمار. في أواخر تسعينيات القرن العشرين اقترحت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إبرام اتفاق متعدد الجوانب خاص بالاستثمار. قد لا تكون منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المؤسسة المثالية للعمل على استصدار تشريع من هذا القبيل لأن البلاد النامية غير ممثلة فيها، لذلك يمكن أن تصور تلك المنظمة، ببساطة على أنها تقوم بخدمة مصالح الدول الغنية فقط. على أي حال، نظراً للنقص الحاد في الهيئات الدولية التي تغطي هذا الجانب من الأمور المتصلة بالتشريع الذي ينظم عمل الاستثمارات، ويوفر الحماية لها، فإن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تعد أفضل من لا شيء، لكن هذا ما انتهينا إليه. كانت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية محل اعتراض، وانتقاد من قبل فريقين: أحدهما يتألف من حكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؛ تلك الحكومات التي يدير شؤونها محتالون، ودعاة مصادرة ملكيات المواطنين الخاصة: قادة مُشَهَّرون؛ سيئو السمعة مثل عيدي أمين، وموبوتو سي سي سيكو، وروبرت موغابي. استند هؤلاء، في اعتراضاتهم، إلى أنه ليس ثمة اختلاف بينهم، وبين أفضل القادة الذين يحاولون أن يدفعوا عجلة التنمية في بلادهم إلى الأمام بكل صدق وإخلاص. يجب أن يكون الهدف الجوهري لتشريع الاستثمار هو تمكين الحكومات الإصلاحية الجديدة من إيصال رسالة إلى العالم تفيد أنهم بعيدون كل البعد عن تلك الزمرة الشنيعة

من الحكام. إذاً، يجب أن يركز التشريع الاستثماري على مؤازرة الحكام الإصلاحيين بدلاً من الإشارة إلى الإستراتيجيات المعمول بها حالياً. بينما يعد هذا النوع من الاعتراض محتوماً، إلا أنه يمكن التصدي له، والتغلب عليه. الاعتراض الآخر المناوئ لإبرام اتفاقية خاصة بالاستثمار المتعدد الجوانب ليس محتوماً بيد أنه يعد عاملاً حاسماً في هذه القضية، هذا الاعتراض هو نتيجة الضغوط التي تمارسها المنظمات غير الحكومية، وذلك بسبب سوء فهمها للتشريع الخاص بالاستثمار، وللمساعدات بصفة عامة. تلك المنظمات تنظر إلى المساعدات، وإلى تشريع الاستثمار على أنها تزيد من تسلّط الدول الغنية على الدول الفقيرة، وتهدف إلى حماية استثماراتها الرأسمالية. لا تعترف هذه المنظمات بأنه لا يوجد في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر رؤوس أموال ينبغي حمايتها لأن الأخطار الشديدة حالت دون رغبة المستثمرين في الاستثمار في تلك البلاد. يستطيع التشريع الاستثماري، ومنظمة التجارة العالمية أن يزودا حكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بوسائل تمكنهم من تنفيذ الأشياء التي اختاروا الالتزام بتنفيذها. تسمى الفكرة العامة هذه بلغة علم الاقتصاد «تقنيات الالتزام». هذه التقنيات غير متوافرة حالياً في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؛ الأمر الذي يولد أزمة ثقة تؤدي إلى إضعاف التوجه نحو الاستثمار الخاص. من دون توافر استثمارات خاصة كبيرة جداً، ومختلفة جوهرياً عما هو قائم حالياً لن تتمكن البلاد الإصلاحية من الوصول إلى مستوى الدخل المتوسط، بل ستبقى عالقة بالجحيم، ومعرضة للوقوع مجدداً في أحد

فخاخ التخلف. إن النظر إلى المشكلة من زاوية أن العالم الغني يفرض قواعده على العالم الفقير، والضعيف بحسب مقاربة المنظمات غير الحكومية للموضوع يحيل المشكلة ذاتها إلى صراع أخلاقي بسيط يمكّن تلك المنظمات من إدارة حملاتها على أساسه. لكن يا له من عالم خيالي محزن ذاك الذي تسعى فيه المنظمات غير الحكومية إلى منع وصول الخدمات إلى الناس الذين لطالما حلمت تلك المنظمات بتوفير الخدمات لهم. هذا هو التمثيل العملي للعواطف التي لا تحتكم إلى العقل.

تغيير قوانيننا، والإعلان عن إصدار تشريعات دولية يتمخضان عن مصالح عالمية عامة:

إن تغيير قوانيننا، والإعلان عن إصدار تشريعات دولية يحققان مصالح عالمية عامة. مع ذلك تعد هذه المسألة إشكالية، وسوف أعود للحديث عن هذه القضية في الجزء الخامس من هذا الكتاب.

الفصل العاشر

سياسة تجارية من أجل القضاء على واقع التهميش

عموماً، لا أعير كبير انتباه لنزعة الاستغراق بالشعور بالذنب حيال التنمية؛ تلك النزعة التي يمكن أن توجد في بلد غني. أعتقد أنها نزعة مصطنعة ترمي إلى صرف الاهتمام عن برامج عمل واقعية، وعملية. فيما يخص معظم مشكلات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، لا ينبغي توجيه اللوم إلى مواطني دول العالم الغني. إن الفقر، ببساطة، هو نتيجة لعجز الاقتصادات عن أداء مهامها بالطرق السوية.

في كل الأحوال، لست عازماً على إلقاء اللوم وبعض المسؤولية على عواتق مواطني دول العالم الغني الذين يجب عليهم تحمُّل مسؤولياتهم المترتبة عليهم بسبب جهلهم بالسياسة التجارية، وبالعواقب التي ترتبت على ذلك. قد تكون أنت شخصياً على علم واسع بقضايا التجارة، لكن إن كان الأمر كذلك، فلا بد أن تكون واحداً من أقلية؛ الناخبون في الدول الغنية مضللون إعلامياً عموماً.

بدأت خريف عام 2004 هيئة المساعدات المسيحية -أكثر هيئات العمل الخيري موثوقية في بريطانية- بإطلاق حملة ضخمة، ومكلفة للدفاع عن السياسة التجارية ذات الصلة ببلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تحت شعار «التجارة الحرة: بعض الناس يحبونها»، رأسمالي مصور على هيئة خنزير يجثم فوق رأس امرأة قروية إفريقية. إن تعمد مؤسسة عمل خيري مسيحي إلى الاشتغال بتوافه الأمور عبر استخدام أكثر صور الماركسية فجاجةً قد يصدمك بوصفه أمراً غريباً بعض الشيء. بيد أن هذا التوجه الذي يلبس لبوساً إيديولوجياً ليس موضوعياً. النقطة الرئيسة في الموضوع هي أن هذه الرسالة خاطئة، ومغايرة لكل ما هو طبيعي، ونموذجي. إن السياسة التجارية هي مجال عمل علم الاقتصاد بامتياز، وهذا أقل ما ينبغي أن يفهمه عالم المنظمات غير الحكومية جيداً.

في خريف عام 2005، صعَّدت هيئة العمل الخيري المسيحي حملتها الدعائية: الدفاع عن التجارة، وفق ما جاء في معرض ادعائها، كان أكبر قضاياها. وادعت هذه الهيئة أن التقليص المعتدل للحواجز التي كانت تحد من التجارة قد كلف المنطقة رقماً مذهلاً يقدر بـ 272 مليار دولار أمريكي. هذا الرقم التقديري -على ذمة موقع هيئة العمل الخيري الإلكتروني- كان نتاج عمل خبير بعلم الاقتصاد عمل عليه بتكليف منها، وخضع لمراجعة «هيئة استشارية مؤلفة من خبراء أكاديميين». أدهشتني القصة، فأرسلت رسالة إلى هيئة المساعدات المسيحية عبر موقعها الإلكتروني، فأرسلوا لي، في الحال، الدراسة وتقرير هيئة الخبراء. استنتجت أن هيئة العمل الخيري المسيحي قد كلفت بتلك الدراسة شاباً

قالت: إنه «خبير» فثبت أن ذلك الخبير ما هو إلا شاب حديث السن يدرس في كلية الدراسات الإفريقية، والشرقية، وهي الكلية الوحيدة الماركسية التي تدرس علم الاقتصاد في بريطانية. لم يسبق لهذا الشاب أن نشر أي مقالة عن التجارة، بل أعد مقالاً يدين سياسات التجارة الدولية، بيد أن ذاك المقال لم يجد طريقه إلى النشر. بل تبنت طباعته مجموعة أعتقد أن الأحرف الأولى من الكلمات التي تؤلف اسمها يمكن أن تقرأ على النحو الآتي: مركز أبحاث السياسة الاقتصادية، وهو مركز أبحاث محترم جداً في بريطانية. إلا أن ذاك المركز لا يطبع أبحاثاً إلا للأعضاء الزملاء، ثم إنه يفرض معايير عالية على الأبحاث التي يوافق على طباعتها، ونشرها. ثم اكتشفت فيما بعد أن مركز أبحاث السياسة الاقتصادية الذي طبع، ونشر بحث ذلك الشاب ما هو إلا مؤسسة نشر صغيرة في الولايات المتحدة الأمريكية - وهي غير مركز الأبحاث البريطاني المحترم. أما الهيئة الأكاديمية فكانت تتألف من رجلين اختارهما المؤلف وليس لهم خبرة على صعيد التجارة الدولية. إذاً، تلكم كانت حقيقة أكبر حملة خيرية في المملكة المتحدة، وقد أنفقت آلاف الجنيهات الإسترلينية من أموال المحسنين المسيحيين المنتشرين في أرجاء المملكة؛ أولئك المحسنين الذين دفعوا أموالهم لهيئة عمل خيري، وهي محل ثقة أكيدة. لقد اعتمدت الهيئة في حملتها على هذا البحث الذي لم يجد طريقه إلى النشر. قررت أن أخضع ذاك البحث للتمحيص، والتدقيق. لقد نلت درجة الدكتوراه عن رسالة أعددتها عن التجارة الدولية. مع ذلك، فأنا لا أدّعي أنني واحد من الخبراء الحقيقيين في هذا المجال. بيد أني أعرف على الأقل من هم أولئك الخبراء. لذلك أرسلت ذاك البحث إلى ثلاثة من أعظم خبراء العالم على

صعيد التجارة الدولية وهم: جاغديش باغواتي، أستاذ في جامعة كولومبية والمستشار التجاري لكوفي أنان، ولأعظم خبير في مجال التجارة الدولية، باقٍ في قيد الحياة، توني فينابلس؛ وقد سبق لكم أن اطّلعتم على عمله عبر الفصل السادس من هذا الكتاب، وهو أستاذ جامعي في كلية لندن لعلوم الاقتصاد، ويدرِّس مادة علم الاقتصاد الدولي. فينابلس يشغل حالياً منصب كبير علماء الاقتصاد في هيئة مساعدات بريطانية، إدارة التنمية الدولية. وأخيراً أرسلت البحث إلى دفيد غريناويه، أستاذ في جامعة نوتنغهام، ورئيس مركز العولمة، وناشر مجلة اقتصاد العالم. أجمعوا على أن الدراسة مضللة جداً. في النهاية، أرسلنا رسالة مشتركة إلى فايننشال تايمز ضمنّاها تحذيراً.

لست أدري هل كان هذا يعد، ببساطة، مثالاً على العواطف التي لا تحتكم إلى العقل. سياسة التجارة عصية على فهم الناس على نحو غير عادي، ومن المؤكد أن هيئة العمل الخيري المسيحية لم تقم بإعداد تحضيري جيد، وأن المكتب الحقوقي التابع لها مخترق من قبل الماركسيين، كما حصل، على نحو محدود، مع حزب العمال البريطاني في تسعينيات القرن العشرين. أكثر التفسيرات المثيرة للإحباط جاءت على لسان خبير في إدارة التجارة والصناعة فضَّل عدم ذكر اسمه. قال: «إنهم يعلمون أن ما يقدمون عليه هو ضرب من المقامرة، لكنهم بذلك يستطيعون أن يبيعوا قمصاناً من أجل جمع التبرعات». بينا أنا أدوِّن هذه السطور، يُعَدُّ الوقت مبكراً جداً كي أقرر: أي موقف من المواقف ذاك أهو موقف مسيحيين مشوشين، أم أنه موقف ماركسيين يخترقون آخرين، وينفذون

إلى مواقعهم، أم أنه موقف مجموعات تعمل في مجال التسويق؛ لذلك عليك أن تطلع على موقع المجموعة الإلكتروني كي تحكم بنفسك.

شخص آخر يعمل في القطاع الحكومي فضل أيضاً عدم ذكر اسمه أخبرني بأن السياسيين كانوا خائفين جداً من أن تجرؤ هيئة العمل الخيري المسيحية على تكذيب ذلك. كلر شورت عضو في البرلمان، وقد أوشكت أن تتقاعد. سبق لها أن شغلت منصب وزير دولة للتنمية الدولية، اضطلعت بمسؤولياتها، وأخذت الأمور على عاتقها، وكانت الوحيدة التي نهجت هذا النهج، وقد رحلت. لذلك، من غير المحتمل، كما يبدو، أن تكون المنظمات غير الحكومية تتمتع بالنفوذ، ولا تتحمل المسؤولية. ويعود ذلك إلى أن الناس-بصفة عامة- جاهلون بقضايا السياسة التجارية، لكنهم واثقون بأن هيئة المساعدات المسيحية الخيرية سوف تنهج نهجاً قوياً. السؤال هو: ما الذي ينبغي أن ترمي إليه حملات منظمات العمل غير الحكومي التي تتمتع بالشعور بالمسؤولية؟

السياسة التجارية للدول الغنية تعد جزءاً من المشكلة:

كما يعلم جميع الناس، بعض ملامح السياسة التجارية لمنظمة التعاون الاقتصادي، والتنمية يتعذر تبريرها، أو الدفاع عنها. الجانب الوحيد الذي يمكن أن يحظى بالحد الأدنى من التبرير من قبل مواطني دول منظمة التعاون الاقتصادي، والتنمية، ومن قبل شعوب الدول النامية من المحتمل أن يكون ذاك المتعلق بحماية الزراعة. نبدد أموالنا عبر تقديم العون المالي للمحاصيل الزراعية التي تغلق أبواب الفرص في وجوه الناس الذين لا يتوافر لهم إلا قليل من البدائل.

عندما اقترح المفاوضون التجاريون التابعون للاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة الأمريكية مجتمعين أنه، عوضاً عن خفض منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمبالغ المعونات المالية الهادفة إلى دعم الإنتاج الزراعي، يمكن للبلاد الفقيرة أن تنتقل إلى العمل في مجالات أنشطة أخرى. أحسست شخصياً أنهم قد تجاوزوا بذلك حدود العمل الديبلوماسي الطبيعية، والعادية مقترحين على البلاد الأخرى تنفيذ أعمال، عليها أن تشعر بالخجل إن هي وافقت على تنفيذها. إن لدى جنوب الولايات المتحدة الأمريكية بدائل حقيقية عن زراعة القطن. فمزارعو القطن يعيشون في كنف أكثر الاقتصادات سخاءً، ووفرةً على وجه البسيطة. لكن هل هذا الأمر ينطبق على مزارعي القطن في تشاد؟ مظهر آخر من مظاهر الاختلال الوظيفي التي تعانيها السياسة التجارية في الدول الغنية يتمثل بارتفاع تعرفة الرسوم: الرسوم المفروضة على المواد المعالجة أعلى من تلك المفروضة على المواد غير المعالجة. هذا يزيد من صعوبة تنويع الصادرات في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر عبر معالجة المواد الأولية قبل تصديرها. هذا الوضع يضر بمصالحنا، ويسبب لنا الأذى، ويضيف عائقاً آخر في وجه تنمية البلاد التي تواجه ما يكفي من العوائق.

هذه بعض الأمثلة عن تشوش السياسات وتضاربها، حيث تعمل سياسة معينة مخالفةً سياسة أخرى. من الغباء أن تقدم مساعدات من أجل تنمية موضوع معين، ثم تتبنى سياسات تعيق تنميته. إن الهدف من منظمة التجارة العالمية (والمنظمة التي مهدت لظهورها، أي اتفاقية

التعرفة، والتجارة العامة) هو التقليل من الحواجز التي تمثل عائقاً أمام الحركة التجارية: هذه قضية تقوم على مبدأ المعاملة بالمثل؛ أي أننا نزيل العوائق أمام حركة الآخرين لقاء إزالة الآخرين العوائق أمام حركتنا نحن. ليس من دور تلعبه بلاد المليار نسمة في كنف هذه المنظمة، حتى إن معظم تلك البلاد ليست أعضاء فيها. لكن لدى تأسيس منظمة التجارة العالمية عام 1995، بادر الجميع إلى الانضمام إليها، لأن وجودهم في تلك المنظمة يعني انتماءهم إلى العالم الجديد. على أي حال ليست لتلك البلاد دور تلعبه في تلك المنظمة التي أسست من أجل تبادل الصفقات. ليس في بلاد المليار نسمة أسواق تهم بقية دول العالم بأي حال من الأحوال، ولذلك لا طائل من وضع عوائق قوية في وجه الحركة التجارية.

عوائق التجارة المفروضة على المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هي جزء من المشكلة أيضاً:

ماذا عن الحماية التجارية التي تفرضها بلاد المليار نسمة من جانبها؟ إن أسواق تلك البلاد صغيرة جداً، وهي تعاني الركود. لذلك فإن التركيز على تلك الأسواق؛ الأمر الذي ترمي الحماية إلى تحقيقه، لن يؤدي إلى أي شيء. بالرغم من ذلك، فإن الحماية التجارية كانت عنوان الإستراتيجية المزعومة لحكومات بلاد المليار نسمة على مدى أربعين عاماً، بالرغم من أن الباعث الأساسي للحماية لم يكن إستراتيجياً على الإطلاق. الرسوم المرتفعة تزيد التكاليف. الصناعة الطفيلية التي تحقق أرباحاً تعتمد على عوامل ضغط، ولا على فاعليتها الإنتاجية. عالمياً، بتنا نعرف الآن ما الذي

يحقق نمو الإنتاج في عالم التصنيع: إنها المنافسة. المنشآت تكره المنافسة لأنها تفرض عليها إجراء تغييرات مؤلمة، والتغيير المؤلم هو الذي يؤدي إلى تنامي الإنتاجية. لم تواجه منشآت بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلا قليلاً من المنافسة؛ إذ إنها تتمتع بالحماية من المنافسة الخارجية بفضل وجود العوائق التجارية، وهي محمية من المنافسة الداخلية لأن السوق المحلية متناهية الصغَر، وليس بوسعها توفير الدعم إلا لمنشأة واحدة، أو اثنتين تعملان في مجال واحد، ونشاط واحد. هذه الحياة الهادئة المتوافرة للمنشآت المحلية يدفع ثمنها أبناء الشعب العاديون الذين يفرض عليهم أن يواجهوا واقعاً متمثلاً بارتفاع أسعار السلع فوق معدلات أسعارها العالمية. هذا ما تعنيه الحماية. الحياة الهادئة تتبدى في نسبة نمو الإنتاجية. نسبة النمو في التصنيع القائم في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تقترب من الصفر. هذا نقيض النزعة العالمية التي تتسم بالتقدم السريع. اضطرت بعض الحكومات عبر العقدين الماضيين إلى التقليل من العوائق التي تحول دون الحركة التجارية. كل الأنشطة المحلية التي تعرضت للمنافسة من أنشطة خارجية مماثلة ماتت لانعدام كفايتها، وقدرتها التنافسية. لست، في كل الأحوال، من المتحمسين لتحرير التجارة تحريراً قوياً، وكبيراً ومفاجئاً: عندما يتوافر بعض الأمل أن تتمكن المنشآت من المنافسة على الصعيد العالمي، عندها يكون من الأفضل أن نسحب أقدام تلك المنشآت، ونقربها من النار المستعرة تدريجياً بدلاً من أن ندفعها دفعاً إلى موت مفاجئ محتوم. تحرير التجارة أنزل من على ظهور العالم المنشآت الطفيلية التي أثقلت كواهلهم، بيد أنها لم تمكن أنشطة أخرى من الازدهار. لتحقيق ذلك يجب على حكومات تلك البلاد تغيير

منظومات كاملة من السياسات فيما بينها؛ الأمر الذي يؤثر في عناصر التكلفة لدى المنشآت القائمة فيها. لماذا تتبنى حكومات بلاد المليار نسمة -بطريقة قياسية- زرع حواجز تجارية عالية؟ جزئياً، لأن ذلك يعد من موارد الفساد الرئيسة. لهذا السبب، جعل كل من الإصلاحيين السياسيين مثل: مارك رفالو مانانا في مدغشقر، وإيمانويل توموسيمي - موتبيل في أوغندة، ونفوزي أوكونجو - إيويلا في نيجيرية من تحرير التجارة أولوية على رأس برامجهم. إن الفساد الناتج عن تقييد التجارة يفعل فعله على المستويين الكبير والصغير. على المستوى الكبير، تؤمن الحكومات الحماية للمنشآت المملوكة من قبل أصدقاء أعضاء تلك الحكومات، ومن قبل أقربائهم، أو من قبل الذين يدفعون أموالاً لأعضاء الحكومات لقاء تأمين الحماية لمنشآتهم. على المستوى الصغير، إدارة نظام الحماية يوماً يوماً يمكن أن تدر أرباحاً كبيرة. أفضل وظيفة يمكن أن يحصل عليها المرء في تلك البلاد هو أن يعمل موظفاً في مصلحة الجمارك. في مدغشقر، على سبيل المثال، كي تصبح موظفاً في مصلحة الجمارك عليك أن تلتحق بمدرسة كي تتلقى التدريب فيها. لذلك، يعدُّ تمكّنك من الالتحاق بتلك المدرسة جواز سفر يوصلك إلى عالم الرخاء، والبحبوحة. قيمة الرشوة التي يجب عليك دفعها كي تحصل على مقعد في تلك المدرسة تعادل الدخل السنوي لمواطن في ذلك البلد مضاعفاً خمسين مرة. بهذا تكون قد عرفت كل ما أنت بحاجة إلى معرفته عن مصلحة الجمارك في مدغشقر. نائب الرئيس في نيجيرية سبق له أن كان ضابطاً في مصلحة الجمارك. إنه يتمتع بمواهب، وقد تلقى عرضاً لتعزيزها، وصقلها بيد أنه رفض العرض؛ يمكن للمرء أن يتخيل سبب ذاك الرفض.

حماسة الأوغاد حيال فرص الفساد التي توفرها الحواجز التي تعيق الحركة التجارية، والصراع الذي يخوضه الإصلاحيون للحد من تلك الحواجز قرأتهما المنظمات غير الحكومية مثل هيئة المساعدات المسيحية قراءة خاطئة بالنظر إلى كل الأمور على أنها تهدف إلى اضطهاد البلاد الفقيرة من قبل الدول الغنية. أنفقت هيئات العمل الخيري الهبات التي تتلقاها من المحسنين في سبيل معارضة تقليص الحواجز التي تقف عائقاً في وجه التجارة في إفريقية. أطلق لينين على الغربيين الذين يدعمونه دون أن يفهموا فحوى نواياه، ومقاصده وصف «الحمقى النافعين». الحمقى النافعون، في الوقت الراهن، يطلقون حملات مناوئة لإزالة الحواجز التجارية.

المساعدات تفاقم مشكلة الحواجز التجارية:

بالرغم من أن أهمية المساعدات المسيحية ترغب في أن تبقي إفريقية على حواجز تجارية عالية، وقوية، لكنها تريد أيضاً أن تزداد المساعدات المقدمة إليها ازدياداً كبيراً. هذان الموقفان متضاربان، ولا تجانس بينهما، ومتناقضان على نحو كارثي. زيادة المساعدات يجب أن تقترن بتحرير إفريقية للتجارة وإلا فقد تكون سبباً في زيادة الفقر؛ يمكن أن تُستخدم المساعدات لدعم الاستيراد فقط. أدرك أن هذا المنطق يبدو فجاً بعض الشيء: فمن المفترض أن تتوجه المساعدات إلى المدارس، وما شابه ذلك. بيد أن المساعدات هي عملات أجنبية: دولار، وجنيه إسترليني، ويورو. إن اختارت الحكومات أن تصرف المساعدات على المدارس، فإن ذلك يرتب عليها أن تستبدل عملات المساعدات الأجنبية بعملة محلية. يشتري الناس العملات الأجنبية لكي يمولوا عمليات الاستيراد. لذلك تنحصر

قيمة العملات، ووظيفتها في حدود رغبة الناس في الاستيراد. إذا كان الاستيراد محظوراً، أو مثقلاً برسوم مرهقة تفرضها الحكومات، فإن ذلك سيتحوّل إلى انخفاض انخفاض طلب شراء العملات الأجنبية، فتزداد الأوضاع سوءاً. إن لم تتم تغطية عمليات الاستيراد مالياً فستتمُّ بواسطة أموال المساعدات، فإن الخيار الآخر المتاح لتغطيتها هو التصدير. يبيع المصدّرون العملات الأجنبية التي يكسبونها إلى الناس الراغبين في الاستيراد. إذاً، ثمة خيارات لحصول المستوردين على العملات الأجنبية: بواسطة شرائها من المصدرين، أو الحصول عليها من أموال المساعدات. لنقارب الموضوع مقاربة أخرى: ثمة منافسة بين المساعدات، وبين المصدرين. زيادة حجم المساعدات يحد من الحاجة إلى التصدير مما يقلص من أرباح المصدرين. إن الآلية التي تولد هذه النتيجة هي أسعار تبديل العملات. المساعدات تؤثر في أسعار صرف العملات، فتنخفض قيمة الدولار مقابل العملة المحلية؛ هذا يعني أن المصدر يحصل على مبلغ أقل لدى تبديله الدولار بالعملة المحلية. هذا الوضع يستنزف جيوب المصدرين، ويلقي ببعضهم خارج دائرة العمل. إننا حيال مشكلة المرض الهولندي من جديد؛ الأمر الذي يؤدي إلى ضعف القدرة التنافسية للمنتج المحلي.

لحسن الحظ، يعد تحرير التجارة أحد علاجات المرض الهولندي. زيادة المساعدات تؤدي إلى ازدياد حجم المستوردات. تحرير التجارة يؤدي إلى زيادة الطلب على الاستيراد لأنه يجعل السلع المستوردة أرخص سعراً دون الحاجة إلى تقديم أسعار صرف العملات: يتقلص حجم الرسوم

المفروضة على المواد المستوردة. إلى أي مدى يعد تحرير التجارة أمراً مطلوباً؟ إن ذلك يعتمد على المجال الذي تستخدم فيه المساعدات. فإن استخدمت لشراء خبرة أجنبية، فإن ذلك يزيد من الحاجة إلى العملات الأجنبية مباشرةً، حيث إن الخبراء الأجانب يتقاضون مستحقاتهم بالدولار. أما إن استخدمت المساعدات لدفع رواتب معلمي مدارس محليين، فإن تأثير ذلك، على نحو مباشر، في سعر صرف العملات يكون ضئيلاً، لأن المعلمين يتقاضون رواتبهم بالعملات المحلية، ومن غير المحتمل أن ينفقوا كثيراً منها على شراء مواد مستوردة. لذلك، فإن نوع الاستعمالات الاجتماعية التي تميل المنظمات غير الحكومية إلى تفضيلها عموماً يتطلب مزيداً من تحرير التجارة، بل أكثر مما تتطلب الاستعمالات المرتبطة بالنمو مثل الخبرات الأجنبية، والبنى التحتية. يجب على هيئة المساعدات المسيحية أن تطلق حملة ترويج لتحرير التجارة الإفريقية إلى جانب الترويج لزيادة حجم المساعدات.

ما هي الإجابات؟

هل التجارة العادلة هي الإجابة؟

إن حملة التجارة العادلة تحاول الحصول على أسعار أعلى لبعض الصادرات الحالية التي تصدرها بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر مثل البن. علاوات السعر التشجيعية التي تدفع ثمناً للمنتجات في سياق التجارة العادلة هي تحول على صعيد العمل الخيري لا غبار عليها، ولا ضرر منها. بيد أن المشكلة في هذا التوجه مقارنةً مع منح

الناس مساعدات بطرق أخرى هو أن هذا التوجه يشجع المستفيدين من العلاوات على المراوحة في أمكنتهم، والمواظبة على فعل ما اعتادوا عليه - إنتاج البن. إحدى المشكلات الاقتصادية الأساسية التي تعانيها بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تتمثل بعجزها عن تنويع صادراتها التي تقتصر على بعض المواد الخام. زيادة أسعار المواد المصدرة تزيد من صعوبة تحرك الناس نحو أنشطة أخرى. إنهم يتلقون المساعدات الخيرية ماداموا مواظبين على إنتاج المحاصيل التي جعلتهم حبيسي الفقر، والحاجة، والعوز.

هل الاندماج الإقليمي هو الإجابة؟

على مدى أربعين عاماً، بقي الحل الصحيح للمشكلات التجارية للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو الاندماج الإقليمي. إن نجاح السوق الأوروبية المشتركة بوصفها منطقة تجارة حرة اقتصادياً (تقنياً، اتحاد جمركي) أضفى صبغة سياسية على إستراتيجية كانت جذابةً أساساً. تستطيع البلاد أن تبقي على الحواجز التجارية بينها وبين دول العالم الغني، لكن عليها أن تزيلها فيما بينها، ثمة كثير من المغالطات المرتبطة بهذه المقاربة، وهي تفضي إلى إلقاء السؤال الآتي: من أين نبدأ؟ بيد أن السياسات كانت ساحرة حقاً. لقد كانت برامج الاندماج الإقليمي شديدة الجاذبية، فتكاثرت. في الواقع، إن عدد خطط، وبرامج الاندماج الإقليمي المتوافرة في العالم الآن هي أكثر من عدد البلاد. لذلك يمكن لبعض البلاد أن تجد نفسها في كثير منها. هذا ما هو حاصل في إفريقية الآن:

البلد الإفريقي القياسي تجده اليوم عضواً في أربعة برامج للاندماج الإقليمي؛ وغالباً ما تكون برامج متضاربة، ولا تجانس بينها. لماذا أضحت برامج الاندماج الإقليمي شائعة إلى هذه الدرجة؟ حسناً، يستقل كل رئيس من الرؤساء طائرته الخاصة، يجتمعون بنظرائهم من الدول المجاورة، ويوقعون على برتوكول للتعاون التجاري، ويحدثون أمانة سر (سكرتارية)، يعينون فيها أصدقاءهم، ثم يستقل كل منهم طائرته الخاصة عائداً من حيث أتى، فيكتسب كل منهم مزيداً من التأييد، والشعبية.

هذه البرامج، وتلك الخطط لم تحقق شيئاً كثيراً في كل الأحوال. أحد الأسباب الكامنة وراء ذلك هو أنه في أحسن الأحوال، تبقى الأسواق المولدّة بفعل الاتفاقيات متناهية في الصغر. السبب الثاني يتمثل بأنك إن دمجت عدداً من الاقتصادات الفقيرة، وبطيئة النمو فإنك ستحصل على اقتصاد إقليمي فقير، وبطيء النمو. تتولد التجارة، حقاً، عبر الاختلافات، والتباينات. وأغنى الفرص التي يمكن أن تحصل عليها البلاد ذات الدخل المنخفض إنما تكون بالمتاجرة مع الدول الغنية، وبالاستفادة من رخص الأيدي العاملة فيها. ضمن مجموعة الدول الفقيرة، لا يوجد ببساطة فروقات كافية لتوليد كثير من التجارة. الأسوأ من ذلك هو أن الاختلافات القائمة بين البلاد الفقيرة سوف تتعزز بدلاً من أن تتناقص. نموذج السوق الأوروبية المشتركة لسوء الحظ هو نموذج مضلل جداً.

لنتذكر أن أعظم نجاح حققته أوروبة يتمثل بالتقارب الذي حصل بين دولها. أشد البلاد فقراً مثل البرتغال، وأيرلندة لحقت بأكثر البلاد ثراءً، وأدركتها. لقد كانت التجارة الحرة داخل أوروبة عامل توازن، وسوف

تبقى كذلك مع توسيع رقعة الاتحاد الأوروبي الذي تم منذ عهد قريب. لقد اكتشف توني فينابلس، من جهة أخرى، أن الاندماج الإقليمي بين البلاد الفقيرة سيؤدي إلى الاختلاف، والتباين بدلاً من أن يكون عامل تقارب. يعود سبب ذلك إلى أن البرامج الإقليمية سواء أكانت بين البلاد الغنية أم بين البلاد الفقيرة تفيد الدول الأعضاء التي تتصف بقربها الشديد من المعدل العالمي. في نادي الدول الغنية، أشد الأعضاء قرباً من المعدل العالمي هو أكثر الأعضاء فقراً. أما في نادي البلاد الفقيرة، فأكثر الأعضاء قرباً من المعدل العالمي هو أكثرها غنى. لذلك في أندية البلاد الغنية، أشد الأعضاء فقراً يكسب (تقارباً) في حين أن في أندية البلاد الفقيرة،أكثر الأعضاء غنىً يكسب (تبايناً). لماذا تفيد البرامج الإقليمية أكثر الأعضاء قرباً من المعدل العالمي؟ لنفكر في الاتحاد الأوروبي. تعرفة الرسوم التي فرضها على استيراد البضائع الأجنبية أخرجت البضائع التي تعتمد في إنتاجها على الأيدي العاملة (التي تنتج في البلاد الفقيرة) من السوق الأوروبية.

هذا التوجه منح فرصاً للدول الفقيرة من داخل الاتحاد الأوروبي؛ تلك أشد الدول فقراً، التي لديها أيدٍ عاملة رخيصة. ووفرّ الاتحاد الحماية للدولة ذات الدخل المتوسط التي لديها عمالة رخيصة نسبياً. ووفرّ لها الحماية من الأيدي العاملة الرخيصة جداً.

عندما تكون البرامج التجارية فاعلة، ومؤثرة في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، نجد أن قوى التباين تفعل فعلها. في غرب إفريقية، خسرت بوركينا فاسو نصيبها من السوق لمصلحة القادة

المحليين: السنغال، وساحل العاج. في شرق إفريقية، خسرت أوغندة، وتنزانية حصتيهما من السوق لمصلحة القائد المحلي: كينية. الدولة الخاسرة، بالطبع، لا تحب هذا الواقع. في شرق إفريقية، انتهت تجربة التجارة الحرة الإقليمية إلى إغلاق كامل للحدود، وإلى نشوب حرب إقليمية داخلية. أكثر الحالات شيوعاً هي تلك التي لم تطبق فيها الترتيبات المتفق عليها. كي تجدي البرامج الإقليمية نفعاً في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر ينبغي أن تكون التعرفة الخارجية منخفضة. التعرفة الخارجية المرتفعة تقتضي، ضمناً، أن يقدم الناس العاديون من تنزانية، وبوركينا فاسو العون المالي على نحو غير مجد للصناعة ذات الكلفة العالية في كينية، والسنغال. هذه التحولات إنكفائية (تؤدي إلى التراجع)، ولا طائل منها. فقط التعرفات الخارجية المنخفضة يمكن أن تبقي هذه التحولات عند مستويات طيعة.

تأمين الوصول الملائم إلى الأسواق المجاورة هو أمر جوهري للبلاد الفقيرة بالموارد، التي تعاني الاحتباس في آن معاً. من هذه البلاد بوركينا فاسو، وأوغندة، وهما أحوج ما تكونان إلى الاندماج الإقليمي. لكن لا ينبغي أن تدفع هاتان الدولتان شيئاً كثيراً للدول المجاورة الأغنى منهما لقاء الوصول إلى الأسواق. تتوافر في أوغندة أراضٍ زراعية شاسعة، وخصبة. من المفترض أن توفرّ الغذاء لكينية. عندما سمحت الحكومة الكينية بالاستيراد، اكتفت بمجرد السماح. لكن ليس لأوغندة سلطان عليها. دانييل أرب موي ظل رئيساً لكينية منذ عام 1978 حتى عام 2002، كان مشهوراً بالارتهانه من أصحاب المصالح التجارية المحلية. رجال

الأعمال الأوغنديون سيطروا على المحاصيل الزراعية الغذائية (الحبوب بأنواعها)، وكدسوها في مخازنهم أملاً في ارتفاع أسعارها. لكن بسبب الاستيراد من أوغندة، لم ترتفع الأسعار. ضغط رجال الأعمال على الرئيس موي، فما كان منه إلا أن فرض حظراً شاملاً على استيراد الطعام من أوغندة. لذلك وجب على المواطنين الكينيين العاديين أن يدفعوا مبالغ أعلى ثمناً لأطعمتهم، في حين فقد المواطنون الأوغنديون العاديون فرص كسب أرزاقهم عبر التصدير. رفاق الرئيس من رجال الأعمال فقط هم الذين كانوا سعداء جداً. وأزعم أنهم قد عبروا له عن امتنانهم. قابلت الرئيس موي بعد اتخاذه ذاك القرار مباشرةً، وأخبرته بأنني أعترض على القرار. قال لي: إنه فعل ذلك من أجل فقراء كينية، بيد أن أحد مساعديه كان منزعجاً بما فيه كفايةً من أجوابته هذه، فنحا بي جانباً بعد الاجتماع، وأخبرني عن حقيقة الأمر. إذاً، الاندماج الإقليمي يعد فكرةً جيدةً شريطة إزالة الحواجز الخارجية العالية.

جزء من الإجابة يكمن في تنويع الصادرات:

التصنيع في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو في انحدار. ثلاثون عاماً من الحماية تمخضت بصناعات طفيلية، وركود على صعيد الإنتاجية، وعقد من زمن تحرير معتدل للتجارة قلص حجم الصناعة. كيف يمكن وضع التصنيع على أولى درجات سلم زيادة الإنتاجية؟

على مدى أكثر من عقد من الزمن كنت أحد أعضاء شبكة من الباحثين. أجرينا مسوحات صناعية لإفريقية تهدف إلى دراسة واقع

التصنيع الإفريقي. دأبت المجموعة على استكشاف السبل التي يمكن أن تؤدي إلى نمو التصنيع. بحثنا، على سبيل المثال، في كيفية تغلب المنشآت الصناعية على الصعاب المترتبة على العمل في محيط يكتنفه خطر شديد، وبحثنا في سبب ضآلة حجم الاستثمارات في هذا المجال، وفي تأثير المعوقات في الصناعة. أكثر ما توصلنا إليه إثارةً للصدمة هو علاقة كل ذلك بالتصدير. المنشآت الصناعية الإفريقية تستطيع أن تصدر، وهي تصدر فعلاً. بيد أن عدد المنشآت التي تصدر منتجاتها ليس كبيراً. وهي توظف خبرات لديها، وتحقق نمواً سريعاً على صعيد الإنتاجية. كما هي العادة مع حالة فيها شيء من التعالق (الارتباط) كهذه، المشكلة تكمن في رصد اتجاه العلاقة السببية (ربط السبب بالمسبب، ومعرفة أي الأمرين أدى إلى الآخر). هل المنشآت القليلة جداً التي تحقق نمواً سريعاً على صعيد الإنتاجية هي القادرة على التصدير؟ (إن كان الأمر كذلك، فماذا يعني ذلك؟) أم هل التصدير هو الذي يحث على تنامي الإنتاجية؟ توجد دراسات مماثلة لهذه تدور حول المنشآت الصناعية في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي اقتصادات السوق الحديثة النشأة، ومثال عليها الصين، إلا أن دراستنا، فيما أعتقد، هي الوحيدة التي أجريت على اقتصادات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. فيما المنشآت الصناعية في الولايات المتحدة الأمريكية، ليس للتصدير تأثير في نمو الإنتاجية. وليس في هذا ما يثير الدهش، كون المنشآت الصناعية تستطيع أن تتعلم عبر المنافسة من بيع منتجاتها في كنساس بقدر ما تستطيع أن تتعلم من بيع تلك المنتجات في فرنسة. ثبت أن ما ينسحب على الولايات المتحدة في هذا المجال ينطبق على الصين. فالسوق الصينية كبيرة كفاية، وتنافسية؛ الأمر

الذي يوجب على الشركات أن تحقق مزيداً من الإنتاجية كي تحافظ على بقائها. لكن إفريقية قصة مختلفة. فهناك يبدو أن التصدير في الإنتاجية فعلاً. الأسواق المحلية أصغر من أن تشجع على كثير من التنافس، لذلك نجد أن فرص التعلم من التصدير قوية جداً. لقد وجدنا أن لهذا الأمر تأثيراً كبيراً: بينما يتصف الإنتاج الصناعي في إفريقية بركود الإنتاجية، فإن التصدير يضعه على أولى درجات سلم الإنتاجية المتنامية.

لذلك، إن كان لإفريقية -وتوسعاً، لباقي بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر- أن تمتلك قطاعاً تصنيعياً حيوياً، فحري بها أن تَلِجَهُ عبر نفاذها إلى أسواق التصدير، لاعبر عودتها إلى سنوات الاحتكارات المحلية المريحة. المشكلة تكمن في تمكين المنشآت الصناعية من اجتياز مرحلة التنافس الأولية الحرجة والعسيرة، وفي وضعها على أولى درجات السلم.

كيف يمكن الشروع في تنويع الصادرات: الحماية من آسية؟

تحتاج بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى مساعدة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وذلك بغية فهم السياسات التجارية. تحتاج تلك البلاد إلى تنويع صادراتها عبر إنتاج الخدمات، والسلع التي تعتمد على الأيدي العاملة؛ الأمر الذي سبقتها إليه آسيا. لنتذكر أن المشكلة هي في النفاذ إلى هذه الأسواق، فآسية ذات الدخل المنخفض تتمتع الآن بمزايا عظيمة، وضخمة تتمثل بتلك المجمعات الصناعية الضخمة القائمة على أراضيها، حيث تكاليف التصنيع فيها أقل منها في أماكن أخرى بدأ التصنيع فيها حديثاً. عندما نفذت آسية

إلى هذه الأسواق لم يكن يتعين عليها أن تتنافس مع أصحاب منتجات صناعية متدنية التكاليف لأنها ببساطة كانت أول من يلج هذا المجال، ولم يكن ثمة وجود لمن يزاحمها عليه. كي تستطيع إفريقية أن تنفذ إلى هذه الأسواق، ينبغي توفير حماية مؤقتة لها من آسية.

هل هذا يعني فرض رسوم أقل على السلع، والخدمات المستوردة من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، والمتجهة إلى دول العالم الغني من الرسوم المفروضة على مثيلتها المستوردة من آسية؟ إن هذا ليس عدلاً: معاملة إفريقية معاملة تفضيلية على حساب آسية. لكن ليس ثمة من خيار، فما لم تُتَّبَعْ سياسة من هذا القبيل، لن يكن أمام إفريقية سوى الانتظار إلى أن تصبح آسية غنية، فتتولد فجوة على صعيد أجور الأيدي العاملة بينها وبين بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. حتى عندما تحقق آسية نمواً كبيراً، فإن الأمر يتطلب عدة عقود من الزمن قبل أن تتولد فجوة كبيرة في أجور العمال تدفع أصحاب المنشآت إلى نقلها، وإعادة اتخاذها موضعاً. إن كلفة الأجور للمنتجات الصناعية التي تعتمد على الأيدي العاملة هي 16% من الكلفة الإجمالية فقط. لذلك إن كانت أجور الأيدي العاملة في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هي واحد من 1⁄6منها في آسية، فهذا يوفر 15% من الكلفة الإجمالية. إن أخذنا بالحسبان العوامل السلبية التي تؤثر في كلفة الإنتاج مثل نفقات الشحن، والنقل، ونفاذية القوانين، والفساد، والكهرباء، وتوفر الأيدي العاملة الخبيرة والماهرة، وتوفر الخدمات التي يحتاج إليها العمل، فإننا نجد أن نسبة الـ 15% تتأكّل سريعاً. لنتذكر أن الفجوة على صعيد أجور

الأيدي العاملة اتسعت كثيراً جداً بين آسية، وبين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية قبل أن تتمكن آسية من منافسة تلك المنظمة.

إن فرض رسوم جديدة من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على آسية من أجل توفير الحماية لمنتجات بلاد المليار نسمة في أسواق تلك المنظمة هو أمر لا يمكن تصوّره، لا يجب على المنظمة فعل ذلك. يجب عليها بدلاً من ذلك إعفاء منتجات بلاد المليار نسمة من دفع الرسوم. تعد هذه إستراتيجية مُلحَّة. مستويات الرسوم العالمية توالي انخفاضها. تجري منظمة التجارة العالميةحالياًمفاوضات ترمي إلى تحقيق خفض متبادل للرسوم بين البلاد النامية الناجحة، وبين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. هذا هو عملها في الصميم، وربما تنجح في تحقيق ذلك عبر العقد القادم. لذلك، في عام 2015، تقريباً، لن تكون الرسوم المفروضة على آسية عالية بما يكفي لتأمين الحماية لمنتجات بلاد المليار نسمة. يجب علينا انتهاز فرصة هذه السياسة المتاحة الآن لأنها لن تتوافر مستقبلاً. إن الأمر الذي يجعل هذه الإستراتيجية ملحة هو ما يجعلها مقبولة، ومقنعة. إن هذه السياسة ملحة لأن الرسوم المفروضة على آسية مؤقتة. هذا ما يجعل حماية منتجات بلاد المليار نسمة أكثر تقبلاً لآسية. قد يصب هذا التوجه في الواقع في مصلحة آسية. عندما تدرك منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن إعفاء إفريقية من الرسوم هو من أجل مساعدة اقتصاد المليار نسمة، ولا لتحقيق مصالح ذاتية، سوف تصبح تلك المنظمة أقل اعتراضاً على تحرير التجارة؛ الأمر الذي تتوق آسية إلى تحقيقه، كون الإعفاء من الرسوم المطلوب مؤقتاً يزيد من فرص

الاقتناع به. حينما تدرك حكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر أن الفرصة المتاحة أمامها للنفاذ إلى أسواق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية محدودة من حيث الزمن بعدد قليل من السنوات، فمن المرجح أن تنتهج خطاً يفضي إلى إحداث تغييرات سياسية تكميلية. أما إن كانت تلك الفرصة متاحة دائماً، فلن تقدم تلك الحكومات على إحداث التغييرات الضرورية.

هل حماية منتجات بلاد المليار نسمة الصناعية من منتجات آسية في أسواق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية غير قابلة للتطبيق من الناحية السياسية؟ قطعاً لا، في الحقيقة، إنها تطبق حالياً. يوجد برنامج في الولايات المتحدة الأمريكية مشفوع بقانون اسمه: قانون فرص النمو الإفريقي، وهو يؤدي هذه المهمة تماماً. المنتجات الإفريقية تدخل إلى السوق الحرة في الولايات المتحدة الأمريكية. ثمة برنامج في الاتحاد الأوروبي تحت عنوان: كل شيء ما عدا الأسلحة، من المفترض أن يؤدي المهمة ذاتها من حيث توفير النفاذ إلى السوق الأوروبية. وفي سنغافورة عام 2005، التزمت جميع حكومات الدول الغنية المنضوية تحت لواء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية توفير حرية وصول منتجات أقل البلاد نموّاً إلى أسواقها. إن كنا نقوم بعمل كل هذا حالياً، إذاً، ما هو سبب الجلبة التي لا مسوِّغ لها؟ لأن هذه البرامج لا تؤدي المهمة المطلوبة. ليس السبب في ذلك هو أن الفكرة سيئة، بل لأن الشيطان يكمن في التفاصيل، والتفاصيل مغلوط فيها. ربما يكون ذلك لأن هذه البرامج قد صممت لتفادي ضغوط الخصوم، وتجنّب اللوم، ولا لكي تكون مؤثرة، وفاعلة. تم تبني قانون فرص النمو الإفريقي لا

لأن ستين ألفاً من الأمريكيين من أصل إفريقي أرسلوا رسائل لمثليهم في الكونغرس يعربون فيها عن دعمهم لتمرير هذا القانون.

إذاً، ما هي أهمية التفاصيل؟

تأتي قواعد المنشأ في المقام الأول. في الإنتاج الحديث، تستحضر مدخلات الإنتاج من أرجاء العالم، يتم تجميعها، وتصدير المنتجات. قواعد المنشأ تتعلق بمدخلات الإنتاج: الأماكن التي يسمح بجلبها منها، وكم ينبغي أن تكون قيمتها بالنظر إلى كلفة المنتج النهائي. قواعد المنشأ ليست مسألة سرية أو ملغزة. إن كان باستطاعة اقتصادات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر أن تصدر أي شيء إلى البلاد الغنية متحرراً من القيود المفروضة على المستوردات، فسوف تسعى إلينا كل صادرات الصين عبر تمريرها في بلاد المليار نسمة لإضافة ملصقات عليها تشير إلى أنها صنعت في بلد ما. وبذلك يمكن لهذه الواردات أن تصل إلى مناطق أسواقنا الحرة. هذا الأمر سيساعد الصين وبالمحصلة سيقدم مساعدة لنا أيضاً، لكنه لن يقدم كثيراً من العون للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. بيد أننا الآن موجودون في أقصى الطرف الآخر: قواعد المنشأ تفرض قيوداً صارمة جداً. إن استخدم قارب صيد أوغندي يعمل في بحيرة فكتورية صياداً كينياً، فإن السمك الذي تم صيده لا يسمح بإدخاله إلى السوق الأوروبية. كانت المشكلة ذاتها موجودة في قانون فرص النمو الإفريقي، بيد أنه خضع لتعديل خاص لتجاوز هذه المشكلة. لذلك، حتى إن استعمل أحد مصنّعي البطانيات الكينيين قماشاً آسيوياً رخيصاً، يمكن استيراد البطانيات إلى الولايات المتحدة

الأمريكية. بالنتيجة، زاد هذا القانون صادرات إفريقية إلى الولايات المتحدة الأمريكية أكثر من 50%. في حين أن برنامج كل شيء ما عدا الأسلحة كان عديم الفاعلية كلياً. يمكن تعديل قواعد المنشأ بحيث تجعل المعاملة التفضيلية مجدية، أو عديمة الجدوى.

ثمة تفصيل آخر مهم، وهو ذاك المتعلق بعامل الزمن. إن التعديل الذي أجري على قانون فرص النمو الإفريقي يُعْمَلُ بموجبه مدة سنة، حتى القانون نفسه يعمل به مدة ثلاث سنوات من تاريخ إقراره. وهذا الزمن قصير جداً، ولا يمكِّن أصحاب المنشآت الصناعية من اتخاذ قرارات استثمار مبنية على الفرص التي يتيحها القانون، منشآت صناعة النسيج في مدغشقر، على سبيل المثال، تحقق حالياً أرباحاً كبيرة بسبب تصدير منتجاتها إلى الولايات المتحدة الأمريكية بيد أن أصحابها لا يعلمون ماذا سيحدث في المستقبل. إن أتيحت فضاءات زمنية أرحب فسوف تختلف الأمور. برنامج الاتحاد الأوروبي لا يعاني محدودية الزمن، بل يبدو في الحقيقة، أنه ينزع نحو الديمومة. مشكلة هذا البرنامج هي أنه شديد التعقيد، والأمر يعتمد على المدة الزمنية التي يحتاج إليها أصحاب المنشآت كي يفهموا متطلبات التوثيق التي يفرضها هذا البرنامج. إن كثيراً من أصحاب المنشآت لا يكلفون أنفسهم ببساطة عناء فهمه، والاستفادة منه.

التفصيل الأخير المهم يتعلق بالبلاد التي يشملها البرنامج، برنامج كل شيء ما عدا الأسلحة مسخَّر لأقل للبلاد نمواً. لذلك هذا البرنامج يشمل الصومال، وليبيرية، لا السنغال، وغانة، وكينية. قانون فرص النمو الإفريقي أوسع مجالاً وأكثر اشتمالاً. يبدو اقتصار البرنامج على

أقل البلاد نمواً أكثر تركيزاً على السطح، لكنه في جوهره لا يعدو كونه ضرباً من الحماقة. ما هي البلاد الإفريقية المهيأة أكثر لاختراق الأسواق العالمية بصناعاتها، أهي البلاد التي تشبه الصومال؟ أم تلك التي تشبه غانة؟ من جديد، نحن إزاء عواطف لا تخضع للعقل: إيماءات تنم على معانٍ جميلة بدلاً من الأعمال المحللة تحليلاً دقيقاً. المطلوب هو قانون واحد بسيط، ومرن، وسخي من حيث تغاضيه عن بعض شروط، وقواعد المنشأ، وقابل للتعديل ما اقتضت الحاجة، والضرورة إلى أن يصل إلى مرحلة وضعه موضع التنفيذ، والتطبيق الفعلي. يجب أن يتوافر العزم، والتصميم على تمكين المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر من الوصول إلى أسواق التصدير.

الشق الآخر من الإجابة: إعادة التفكير في المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر ضمن منظمة التجارة العالمية:

ماذا تفعل بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر داخل منظمة التجارة العالمية؟ إن هذه المنظمة هي وريثة منظمة الغات، وقاعدتها الأساسية قائمة على أساس تبادل الصفقات: أفتح أسواقي لك إن فتحت أسواقك لي. إنها ليست منظمة دولية على شاكلة المصرف الدولي، أو صندوق النقد الدولي، أو برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة. لا يوجد لديها موارد كي توزعها على الدول، ولا يوجد أهداف يجب على موظفيها تحقيقها إذا ما توافرت لهم تلك الموارد. ليست منظمة مرتبطة بأهداف، بل هي أشبه ما تكون بسوق. إن أمانة سر منظمة التجارة

العالمية هي كي تفتح مقرّها، وتغلقه، وتنظم أوقات الافتتاح، ما يحدث فيها هو صدى لتبادل الصفقات. هذا الوضع يمكن أن يكون منطقياً إلى حد ما إذا كان الأمر يتعلق بتبادل الصفقات بين الولايات المتحدة الأمريكية و الاتحاد الأوروبي. مع مرور السنين تحررت التجارة القائمة بين الولايات المتحدة وبين الاتحاد الأوروبي من القيود تدريجياً. اجتذبت منظمة التجارة العالمية دولاً حديثة النمو مثل الهند، والبرازيل، والصين، وإندونيسية. لدى هذه الدول كثير مما يمكن عرضه من قبل كل منها على الأخريات، ومما يمكن أن تعرضه على الدول الغنية في معرض الحد من الحواجز التي تعيق الحركة التجارية. مقابل ذلك، يمكن لهذه الدول أن تفاوض من أجل حرية وصول أكبر إلى أسواق الدول الغنية. بيد أن أسواق بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر متناهية في الصغر بحيث حتى إن كانت حكوماتها مستعدة لتخفيف الحواجز التي تعيق الحركة التجارية، فلن يكون لذلك أي تأثير في معادلة القوة التي يقتضيها تبادل الصفقات. في حال قررت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية أن المكاسب السياسية الناجمة عن حماية مزارعي القطن ترجح الكلفة السياسية الناتجة عن جعل دافعي الضرائب الأمريكيين يمولون مزرعة باهظة التكاليف، فإن العرض المتمثل بتوفير حرية وصول أكبر إلى أسواق تشاد غير قادر على إحداث فارق كبير. لقد كان أداء منظمة التجارة العالمية سيئاً إلى حد بعيد. جولة المفاوضات الراهنة تجري تحت عنوان «جولة التنمية». لكن هذه العناوين تفتقر إلى المضامين في منظمة صممت من أجل تبادل الصفقات. المفاوضون التجاريون لا همَّ لهم سوى الحصول

على أفضل العقود، والصفقات خدمةً لبلادهم. كل منهم يسعى جاهداً أن يفتح أسواق بلاده بأضيق حدود ممكنة مقابل فتح الآخرين أسواق بلادهم على مصراعيها. انضمت بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى منظمة التجارة العالمية آملة في الحصول منها على ما يحدث شيئاً من التحول في تلك البلاد على غرار ما يحدث في التعامل مع المصرف الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة الأمم المتحدة. لكن منظمة التجارة العالمية ليست، ببساطة، مصممة لأداء دور من هذا القبيل. لا مكان لبلاد المليار نسمة داخل هذه المنظمة ما بقيت سوقاً لتبادل الصفقات. إن الإمكانية القوية الوحيدة المتاحة أمام تلك البلاد إنما تمر عبر تهديد شرعية المنظمة برمتها. وهذا ما فعلته تلك البلاد للحد الذي اقترب بجولة المفاوضات من حافة الفشل. المخرج من هذا الوضع يمر عبر اضطلاع مؤسسة التجارة العالمية بمسؤوليات مهمة أخرى إضافة إلى دورها الذي تلعبه على صعيد تبادل الصفقات. هذا الدور يتمثل بمساعدة البلاد الفقيرة على التحول. لا أقصد بذلك مساعدة تلك البلاد بواسطة تحويل الأموال لها، فتحويل منظمة التجارة العالمية إلى هيئة مساعدات أخرى يُعَدُّ ضرباً من العبث الذي لا طائل منه. فلدينا عدد وافر من تلك الهيئات. ما أعنيه هو تخفيف الحواجز التي تعيق الحركة التجارية أمام بلاد المليار نسمة من جانب واحد؛ هذا يقتضي أن تحصل تلك البلاد على منح تسقط من حسابها منطق الصفقات، والفوائد التبادلية. أعتقد أنه ينبغي تكليف أمانة سر منظمة التجارة العالمية بالتفاوض من أجل تقديم منح من هذا القبيل، وينبغي أن يتربع هذا البند على رأس البنود المدرجة

في جداول أعمالها في كل جولة من جولات المفاوضات التي تجريها. كان المصرف الدولي أصلاً منظمة مساعدات متبادلة، وكان اسمه المصرف العالمي لإعادة الإعمار، والتنمية. كان المصرف الدولي يصدر سندات دين من سوق نيويورك للأوراق المالية من أجل تقديم قروض للبلاد ذات المصداقية لقاء فوائد بسيطة. لم يكن هذا النظام مفيداً للبلاد ذات الدخل المنخفض لأن إقراضها كان ينطوي على خطر شديد، لذلك أضاف المصرف دوراً جديداً إلى وظيفته الأساسية، فأحدث قسماً جديداً للاهتمام بالتنمية الدولية، وقد كان القائمون على هذا القسم يجولون على حكومات الدول الغنية لإقناعهم بضخ أموال في برنامج المساعدات، ثم يقومون بتوزيع هذه الأموال. هذا ما يجب أن تقدم عليه منظمة التجارة العالمية. يتعين على أمانة سر هذه المنظمة أن تعمل من أجل الحصول على عروض تجارية أحادية الجانب، لا تبادلية. تتمثل الخطوة الضرورية بتحديد مقادير المنح التي يعرض تقديمها كل بلد غني على نحو مستقل باستخدام وحدة تقويم مشتركة (لنقل: حجم الصادرات الإضافية من بلاد المليار نسمة حققته المنحة). بمجرد الانتهاء من تقويم المنح يمكن إخضاعها للمقارنات. ثم تبدأ ممارسة الضغط: لماذا ما تقدمه اليابان يعد قليلاً بالمقارنة مع ما تقدمه أوروبة؟ ولماذا كان إسهام الولايات المتحدة الأمريكية في هذه الجولة أقل مما كان عليه في الجولة السابقة؟ لا ينبغي الشروع في عملية تبادل الصفقات إلا بعد أن تحقق جولة المنح كامل أهدافها. وهذا يولد ضغوطاً على بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر من أجل تسهيل عمليات تبادل الصفقات بدلاً من إحباطها.

إضافة إلى ذلك، إن رغبت بلاد المليار نسمة في الحصول على أكثر مما حصلت عليه في نهاية التحول، يتعين عليها أن تحرزه عبر عمليات تبادل الصفقات. في هذه الحالة، لن تتضارب ثقافتا المنح والصفقات كما هو حاصل حالياً.

الجزء الخامس

الكفاح من أجل المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر

الفصل الحادي عشر

برنامج عمل

تحدثنا عن التكاليف التي تبتلي نفسها بها بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، وتلك التي ينزلها بعضها ببعضها الآخر، والأخيرة التي تحملنا إياها. وحاولت أن أترجم كلفة الحرب الأهلية، وكلفة الدولة المتخلفة بأرقام. ويالها من أرقام كبيرة لكن حقاً ليس من الضروري تحريف تلك الأرقام، وإبعادها عما هي عليه في واقع الحال.

أنا أب لطفل صغير له من عمره سنوات ست. لا أريد أن أراه يترعرع في عالم مسكون بالحزن، والألم، والمرارة. مليار إنسان يعيشون في ظروف حياتية مأساوية تبعث على اليأس والإحباط إلى جانب آخرين يعيشون حياة مزدهرة ازدهاراً غير مسبوق.

مليار إنسان يبقون عالقين حيث هم. لا شك في أن مجتمعاتهم أنجبت أناساً شجعاناً يعيشون فيها، ويكافحون في سبيل إنجاز تغيير الأوضاع المأساوية. ما يهمنا هو أن يكسب هؤلاء الصراع الذي يخوضونه. بيد أن شُذاذ الآفاق يتكتلون حالياً ضدهم. تحدثنا عن الفخاخ: الصراع،

والموارد الطبيعية، والاحتباس وسط جيران سيئين، والحكم السيئ. هذه الفخاخ جعلت تلك البلاد تعاني الركود طوال 40 عاماً، ولا أرى في الأفق كثيراً مما يمكن أن يؤدي إلى اختلاف الأوضاع على مدى العقدين القادمين. هل ستؤدي العولمة إلى تحسين الوضع؟ لقد استعرضنا ما يمكن أن ينفع البلاد التي يكتنفها الفقر المدقع. التجارة مرجحة لحبسهم في فخ الاعتماد على الموارد الطبيعية أكثر مما هي مرشحة لمنحهم فرصاً جديدة. حركة رؤوس الأموال العالمية، وهجرة الأيدي العاملة الماهرة من المرجح أن تستنزف رؤوس أموالهم الضئيلة، ومن تبقى بينهم من أصحاب المواهب بدلاً من تزويدهم بمحرك تنموي.

إن كان هذا ما سيكون عليه حال العالم في العقدين القادمين، إذاً، سوف يسألني ابني آخذاً بالحسبان طبيعة عملي: ما الذي فعلته للمساعدة على تجنّب كل هذا. من السهل علي أن أفعل شيئاً ما: كتبت هذا الكتاب. لكن عليك ألاَّ تظن إطلاقاً أنك قد نجوت من الشرك لمجرد عدم وجود صلة بين عملك وبين التنمية. أنت مواطن، والمواطنية ترتب عليك مسؤوليات. في ثلاثينيات القرن العشرين، أصيب العالم بداء جعله يمشي وهو نائم؛ يمشي برجليه نحو الكارثة التي كان يمكن اجتنابها: كارثة الحرب العالمية الثانية. لقد نشبت الحرب العالمية الثانية لأن الناخبين في الولايات المتحدة الأمريكية، وأوروبة كانوا أكسل من أن يفكروا في مواضيع تتجاوز الانعزالية، وإيثار السلامة الذاتية. هذه الأخطاء أدت إلى ذبح أطفالهم. إنَّ منعنا من السير ونحن نيام نحو كارثة محتومة سيجبر أطفالنا على مجابهة عواقبها، وهذا هو مسؤولية كل المواطنين:

من الممكن تفادي الكارثة، ناقشنا في هذا الكتاب أربع وسائل: المساعدات، والأمن، والقوانين والتشريعات، والتجارة. نستخدم -في الأوقات الراهنة- الوسيلة الأولى استخداماً بالغ السوء، أما الوسائل الثلاث الباقية فلا نكاد نستخدمها، أو نادراً ما نفعل. لماذا وصلت حكومات البلاد الغنية إلى هذا الحد من العجز، وانعدام الكفاية؟

جماهير الناخبين تحصل على ما تستحقه. التفكير العام حول التنمية مشوب بالتشوش، والضبابية التي تلف الانطباعات المتبلدة، والجدل المسترخي:

-«العولمة سوف تعدل أوضاعهم، وتصلحها».

مقابل:

-«إنهم يحتاجون إلى مزيد من الحماية، والأموال».

-«ضد المساعدات تغذي الفساد»، «هم بحاجة إلى الديمقراطية».

إزاء:

-«إنهم حبيسو الكراهيات الإثنية».

-«يجب احترام سيادتهم على أراضيهم، ودعم كفاحاتهم المسلحة».. إلخ.

يتعذر الدفاع عن هذه الاستقطابات، وآمل أن تكون قد أدركت كيف أن بحث هذه القضايا بحثاً إحصائياً يتحدى أصحاب الاستقطابات.

لقد آن أوان جمع الخيوط بعضها إلى بعضها الآخر. استعرضنا في الجزء الثاني موضوع الفخاخ، وفي الجزء الرابع، تحدثنا عن الوسائل.

أما الآن فقد حان وقت ربط الوسائل بالفخاخ ربطاً منطقياً. ليس كل شيء مناسباً لكل مكان. سنتحدث عن الفخاخ، فخاً فخاً، لنرى أي مزيج من الوسائل يمكن أن يكون أكثر تأثيراً، وفاعلية.

السؤال الرئيس الآخر يتعلق بمن سيجعل كل ذلك يحدث على أرض الواقع. حيث إنه ليس ثمة وجود لحكومة عالمية، ما هو ميزان الأعمال الواقعي بين الدول الغنية وبين مجتمعات المليار نسمة نفسها؟ ما هي الأعمال التي ينبغي تنفيذها بالتعاون بين الجانبين، وكيف يمكن أن يحصل ذلك؟ بالنظر إلى أن التنسيق ضمن الجانب الواحد هو أمر في غاية الصعوبة، ما هو الحد الأدنى الذي يمكن أن نحصل عليه، وكيف يمكن تحقيقه؟

ما الذي ينبغي حدوثه؟

دعونا نعرّج على الفخاخ من جديد، ونتبين كيف يمكن التخلص منها بواسطة الوسائل المتاحة لنا حالياً.

كسر فخ الصراع:

يمكن التدخل في فخ الصراع عبر محورين: ما بعد الصراع، والوقاية العميقة من تجدده. برغم أن نصف البلاد التي تشهد حروباً أهلية تصاب بانتكاسات بعد توقف الصراع فيها، وبرغم أن هذا يحدث في عدد قليل من البلاد فقط، فإن تفعيل التدخل في حقبة ما بعد الصراع، وجعله يعمل بطريقة أفضل يعد منطلقاً جيداً.

هذا التدخل مناسب، على نحو خاص، للوقت الراهن؛ لأن السلام صمد، وتوطدت أركانه في كثير من المناطق منذ عهد قريب.

من بين الوسائل الأربع التي ذكرناها، أعتقد أنه يجب علينا نسيان وسيلة التجارة. لن تتمكن أفغانستان من تصدير أي شيء في المدى المنظور باستثناء المخدرات.

جرت العادة على أن تكون المساعدات المقدمة لمجتمعات ما بعد الصراع قليلة جداً، وآنية. لقد تغير هذا الوضع. فقد تعلمت الدول المانحة أن أوضاع ما بعد الصراع تتطلب وقتاً كي تتحسن، وأن المساعدات تكون أجدى نفعاً إن استمر تدفقها على مدى عقد من الزمن من أن تكون محكومة بزمن قصير.

الاحتياجات الملحة لحقبة ما بعد الصراع تتضارب مع عجز الحكومة، وعدم أهليتها. إحدى الطرق لمعالجة هذا الموضوع تكمن في تقديم الخدمات الأساسية عبر سلطة خدمات مستقلة: تقوم منظمات تنافسية بتقديم الخدمات على الأرض، في حين تقوم السلطة بتمويلها، ومراقبة أدائها. هذا الأمر يمكّن المانحين من التنسيق فيما بينهم، ومن تقديم أموال المساعدات إلى السلطة بطريقة جماعية، ومشتركة. يستطيعون، بالطبع، التنسيق عبر دعم الموازنة، بيد أن كثيراً من حكومات ما بعد الصراع تكون ضعيفة جداً؛ وعليه فإن قرار دعم الموازنة ليس خياراً حكيماً. من الممكن أيضاً أن يمول المانحون مشروعات تقليدية تهدف إلى ترميم البنية التحتية، وتجديدها، لكن عليهم في هذه الحالة أن يؤمنوا

إشرافاً استثنائياً لضمان نجاح المشروعات، وللحيلولة دون استشراء الفساد فيها.

إن استتباب الأمن في مجتمعات ما بعد الصراع يتطلب، على نحو طبيعي، وجوداً عسكرياً أجنبياً يستمر زمناً طويلاً. يجب أن تتوقع الحكومات المرسلة للقوات العسكرية، وتلك المستقبلة لها أن يستمر وجودها عقداً من الزمن، وعلى الطرفين أن يلتزما بذلك. إن قَصُرَ زمن وجودها عن العقد كثيراً، فإن السياسيين المحليين سيعمدون إلى لعب لعبة الانتظار بدلاً من أن يعكفوا على بناء السلام، وتوطيد أركانه، وستعمد المنشآت الصناعية إلى توخّي الحذر بدلاً من التوجه نحو الاستثمار. إن بقاء القوات الأجنبية زمناً يقل كثيراً عن عشر سنوات ربما يؤدي إلى تململ المواطنين منها، وإلى رغبتهم في رحيلها عن أراضيهم. إن الوجود الأجنبي يقتضي وجود قوات عسكرية مفوضة بالقتال من أجل حفظ السلام، ووجود حكومات محليّة راغبة في ذلك. لقاء ضمان القوات الأجنبية لاستتباب الأمن، يجب على حكومة ما بعد الصراع أن تقلِّص حجم جيشها على نحو جوهري. يجب على الحكومة أن تتعلم طريقة الحكم بالتوافق بدلاً من القمع، والاضطهاد. تقليص حجم الجيش يجب أن يترافق مع تعزيز قوات الشرطة، وزيادة عدد كوادرها كي تتعامل مع موجة الجرائم، حيث إن العنف ينتقل من الحرب إلى عالم الجريمة.

إن ثلاثاً من الوسائل الأربع مهمة حقاً، وضرورية للتعامل مع أوضاع ما بعد الصراع. المساعدات تحسنت تحسناً كبيراً، والتدخل العسكري يتحسن أداؤه (أو على الأقل بقي كذلك إلى ما قبل التدخل في العراق)،

أما التشريعات فينبغي نشرها، وينبغي أن يكون هذا الأمر على رأس جدول الأعمال.

ماذا بشأن الوقاية من الصراع؟ الوقاية تتطلب الوسائل الأربع كلها لأنها مرادفة للتنمية. لنتذكر أن عوامل الخطر الشديد هي: الدخل المنخفض، والنمو البطيء، والاعتماد على الموارد الأساسية، لذلك فإن الوقاية من الصراع تتطلب التخلص من الفخاخ جميعها.

الفكاك من فخ الموارد الطبيعية:

كثيرة هي بلاد المليار نسمة الغنية بالموارد الطبيعية، التي تعاني حكماً سيئاً في آن معاً. ضخ مزيد من الأموال، في هذه البلاد، عبر المساعدات لن يحقق الأهداف المرجوة منه، ولا يمكن لسياستنا التجارية أن تقدم شيئاً كثيراً للفكاك من فخ الموارد لأنه من الصعب على هذه البلاد أن تنوع صادراتها بسبب المرض الهولندي، ولن تجدي نفعاً أي معاملة تفضيلية نخص هذه البلاد بها. ربما يحتاجون إلى مساعدات عسكرية من وقت إلى آخر بقدر ما تجعل الموارد الطبيعية بلداً من هذه البلاد ينزع نحو الصراع، وقد غطيت هذا الموضوع في موضع سابق من هذا الكتاب. إذاً، وسيلة التدخل الأساسية من المحتمل أن تكون القوانين، والمعايير الدولية. نحن بحاجة إلى تشريع من أجل ثروات الموارد الطبيعية؛ تشريع يكون بمنزلة نسخة منقحة عن مبادرة الشفافية المتعلقة باستخراج الموارد الطبيعية. ثمة ميل إلى رفض هذه المقاربة، وذلك بالإشارة إلى بعض البلاد الصعبة التي يمكن أن تكون هذه المقاربة ضعيفة فيها. عندما أطلقت هذه المبادرة

أول مرة، أشار المشككون إلى عدم فاعليتها إلا أنغولة، وقالوا: «اِنْسَهَا». إن التاريخ القريب لهذه المبادرة يوحي بأن المشككين فيها كانوا مفرطين في التشاؤم. إن معالجة كيمبرلي، ومبادرة الشفافية المتعلقة باستخراج الموارد الطبيعية كلتيهما تظهران أنه حتى أكثر الخطوات تواضعاً يمكن أن تكتسب بعض القوة الدافعة. ثم إن المشككين لم يقدموا أي حل أفضل حالاً. بطريقة أو بأخرى، يصر أصحاب الخيال الاستعماري الجامح على أننا نمتلك قوة غاشمة. لا، لسنا كذلك، ولن نكون كذلك أبداً. من المؤكد أنه بعد غزو العراق، فرص التدخل العسكري في بلد غني بالموارد الطبيعية من أجل تخليصه من الحكم السيئ، ومساعدته على التحول باتت معدومة. نستطيع، على أي حال، أن نساعد عبر تقوية الإصلاحيين داخل مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر وإلا علينا أن نكتفي بالنظر إلى شركات النفط التابعة لنا وهي تتنافس مع الشركات الصينية في لعبة تقديم الرشى. كسلنا، وتراجعنا لا يعني أن العالم الغني هو عالم سلبي، بل يعني أن قوى العولمة القوية مواظبة على الوقوف إلى جانب المحتالين، واللصوص السياسيين في هذه المجتمعات.

طرق حيوية من أجل الذين يعانون الاحتباس:

ليس لدينا وسائل قوية بما يكفي لكسر فخ الاحتباس وسط جيران سيئين. في النهاية، ينبغي أن تعتمد البلاد التي تعاني الاحتباس على جيران أوفر حظاً منها كي توفر لها أكثر ما يمكن توفيره من الفرص المتاحة. لذلك، لكسر فخ الاحتباس ينبغي كسر الفخاخ الأخرى أولاً، لكن بوسعنا فعل أمور كثيرة لتخفيف حدة مشكلة فخ الاحتباس.

المساعدات، نعم، بالتأكيد وعلى نطاق واسع. ستبقى هذه البلاد فقيرة زمناً طويلاً ، وسيبقى أبناؤها بحاجة إلى أموالنا لا من أجل التنمية فقط، بل كي يتمكنوا من تأمين سبل الحياة الكريمة. على أي حال، ينبغي تقديم المساعدات بطريقة أكثر فاعلية مما كانت عليه في الماضي. سوف تكون الأمور أكثر سهولة عندما يكون الحكم جديراً بالاحترام، عندها يمكن أن نقدم المساعدات دون وضع حواجز دونها، يجب علينا تقديم مساعدات ضخمة لدعم موازنات كل من ملاوي، وبوركينا فاسو، وأوغندة لأن حكومات هذه البلاد إصلاحية، أما البلاد التي لا تتوافر فيها حكومات إصلاحية فإنها تحتاج إلى مقاربة مختلفة. على سبيل المثال: ينبغي وضع شروط على نظام الحكم، ويجب توافر سلطات خدمة مستقلة. يتعين علينا أيضاً تقديم بعض المساعدات للدول المجاورة من أجل تأمين ممرات عبور تصل بين البلاد الحبيسة وبين الموانئ.

لنتذكر أن تدفق مساعدات كبيرة يزيد من خطر وقوع انقلابات عسكرية؛ ذلك لأن رائحة المال تثير شهية الجيش. حتى إن امتنع العسكر عن القيام بانقلاب عسكري فإن الحكومة ستزيد من موازنة الإنفاق العسكري كإجراء احترازي (تحسباً لوقوع انقلاب)، وسيجهز هذا الأمر على بعض أموال المساعدات نفسها. لذلك ثمة دور خاص يمكن أن يلعبه التدخل العسكري الخارجي في هذه البلاد. هذا الدور يتمثل بضمان حماية البلد من الانقلابات العسكرية. يمكن استخدام هذا الضمان للمساعدة على وصول عناصر محترمة إلى سدة الحكم. بكلمات أخرى: يمكن تأمين الحكومة من خطر الانقلابات العسكرية إن هي خضعت

لإرادة شعبها، وقبلت برقابته عليها، والتزمت بالتشريعات الدولية المتعلقة بالديمقراطية، وشفافية الموازنة.

فتح الطرق المسدودة أمام حركات الإصلاح في الدول المتخلّفة:

البلاد التي تعاني الحكم السيئ والسياسات الرديئة تستطيع أن تحقق التحول، والتغيير بإمكاناتها الذاتية أحياناً. لكن في الغالبية الساحقة من الحالات، هذا الأمر يشبه «انتظار غودو». يجب أن ينطلق الإصلاح من داخل هذه البلاد، وهذا يتطلب شجاعة؛ المتضررون من الإصلاح يعتمدون على قواهم، ومواردهم، وحنكتهم في معارضة التغيير. بالرغم من أن الحق يقف إلى جانب الإصلاحيين، فإن الحق لا يعدو كونه مصلحة خاصة أخرى، ولا يعد مصلحة قوية خاصة. إن المحتالين واللصوص يتمتعون بمزايا تضمن لهم التفوق على الإصلاحيين الشرفاء.

عندما أصبح تشارلز سولودور حاكماً لمصرف نيجيرية المركزي، كان إصلاح القطاع المصرفي أولوية له؛ الأمر الذي عده سيئو السمعة ممن لهم مصالح في إفساد القطاع المصرفي لعباً بالنار، فأسسوا صندوقاً للمساعدة على مجابهته ضخوا فيه مليوني دولار أمريكي إضافة إلى اتّباعهم تكتيكات أخرى، فتمكنوا من شراء موالين لهم من العاملين في وسائل الإعلام. لم يكن لدى تشارلز مليونا دولار أمريكي كي يجابههم، بل كان يتمتع بالذكاء، ويتحلى بالشجاعة، ويمتلك الحق والحجج الدامغة. حتى ساعة كتابة هذه السطور، يبدو أنه قد كسب معركته معهم، فقد أغلق بعضاً من أربعة وستين مصرفاً، ودمج بعضها الآخر. الإصلاح عسير جداً، لكن يمكن أن ينتصر.

بعد يوم من تولي الرئيس موايْ كيباكي زمام السلطة بدلاً من الرئيس الفاسد أرَبْ موي عام 2002، ساق المواطنون الكينيون العاديون عناصر الشرطة الذين طلب منهم الرشوة المعتادة إلى مراكز الشرطة التي يتبعون إليها كي يتم اعتقالهم، آمن الناس أن التغيير أضحى، أخيراً، ممكناً. الرئيس كيباكي عينَّ جون جيثونغو، الذي سبق له أن ترأس الفرع الكيني للشفافية الدولية، مستشاراً له لشؤون مكافحة الفساد. لقد أدرك الفريق الحكومي الجديد عمق الطبيعة المروعة للمشكلة السياسية التي يواجهونها، الاتحاد الوطني الإفريقي الكيني -الحزب الحاكم سابقاً- راكم عبر سنوات حكمه الغارقة بالفساد موازنة حرب وصلت إلى مليار دولار أمريكي، أودعها، كالمعتاد، خارج البلد بغية استخدامها في الحملات المستقبلية. عندما اتضح حجم المقدرة الكبيرة للفاسدين، تعالت بعض أصوات الفريق الحكومي الجديد تطالب باتباع إستراتيجية الاتحاد الوطني الإفريقي الكيني المنغمسة في الفساد الكبير. راع المفوض السامي البريطاني ما رأى من سوء استعمال لأموال المساعدات فتحدث علناً عن اللصوص، والمحتالين قائلاً عنهم: إنهم باتوا يتقيؤون أموالاً من كثرة ما بلعوا من أموال المساعدات، ومن شدة جشعهم. نتيجة لشدة الصراع الرامي إلى الإجهاز على قلب الحكومة الجديدة، استقال جون جيثونغو بعد سبعة أشهر في كانون الثاني (يناير) من عام 2005، وهزمت الحكومة في استفتاء شعبي عام. مستقبل الإصلاح في كينية ما زال يحدوه بعض الأمل، بيد أنه لم يعد الآن واعداً بالقدر الذي كان عليه إبان هزيمة الاتحاد الوطني الإفريقي الكيني.

وزير المالية كويي بوتشويه الذي كان ينتقد فكرة التحول في ثمانينيات القرن العشرين حاول أن يوفرّ وعداً بتقديم المساعدات من قبل المانحين لدى اجتماعه معهم في باريس. عند عودته من رحلته، توقع أن يلقى استقبالاً حاراً من زملائه في الحكومة بوصفه بطلاً. لكن برغم أن الأوضاع في بلاده غدت تبعث على اليأس فقد وجد زملاءه شديدي العداء له. اكتشف، تدريجياً، أن موقفهم هذا مبني على اعتقادهم أنه حصل على أموال، ودسها في حقيبته الخاصة به، فأثار ذلك غيرتهم. أخيراً، قدم استقالته، وترك عمله عندما نهب ابن أخ الرئيس رولينغز الخزينة، وأدى ذلك إلى إفلاسها.

اثنان من هؤلاء الرجال الثلاثة الشجعان هما منفيان الآن. أما ثالثهما فقد أرسل أسرته إلى أوروبة بغية الإقامة فيها بعد أن تلقى وأسرته تهديدات بالقتل. ما هو مطلوب منه القيام به ليس سوى عمل آمن يتمثل بتسهيل مهمات هؤلاء الناس أملاً في أن ينتصروا في كفاحهم، ونضالهم. من المؤكد جداً أن المساعدات تمد لهم يد العون، والمؤازرة، لكن قد تكون المساعدات عائقاً أيضاً. لذلك يجب أن نستخدم الذكاء، والحكمة في أسلوب تقديم المساعدات. في الفصل السابع، تحدثت عن المساعدات: متى تكون عوناً، ومتى تكون عائقاً، وقدمت دليلاً جديداً للتدليل على صحة كلتا الحالتين. المساعدات الذكية تتطلب إعادة تنظيم تستكشف أساليب تقديم المساعدة التقنية. في أي حال، هذا الموضوع سيجابه بعناد أكيد من قبل الهيئات المانحة.

ماذا عن التدخل العسكري دعماً للتحولات؟ لا شك، فيما أعتقد، في أن عتاة الديكتاتوريين باتوا في مأمن من التدخل العسكري الخارجي بعد غزو العراق. لقد فشل غزو العراق في أن يكون سابقة يبنى عليها، أو مثالاً يحتذى. ينبغي أن يتوسل التفكير بتغيير أنظمة الحكم وسائل أخرى. يمكن تأمين البلاد من الانقلابات العسكرية في أثناء سير عملية التحولات، بيد أن هذا الأمر رهن بقدرة التحولات على الاستمرار، والمواظبة.

فيما يتعلق بالسياسة التجارية، لا يعدو التطلع إلى توزيع الصادرات، بوصفه محركاً كبيراً للنمو في الظروف المحيطة بالمرحلة المبكرة من الإصلاح، مناسباً من حيث التوقيت. فمن المرجح أن تنطلق عملية تصدير منتجات جديدة عقب الانتهاء من التحول على صعيد الحكم، والسياسات، ولا في أثناء حدوث التحول. على كل حال، تنويع الصادرات المعتمد على تحقيق الدول المجاورة للنجاح يمكن أن يدعم ديمومة الإصلاح.

ماذا عن قوانيننا، وعن المعايير الدولية؟ هناك تكمن، فيما أرى، فرصنا الضائعة. ينبغي أن تلعب قوانيننا دوراً حاسماً على صعيد كبح جماح الفساد. باستطاعة التشريعات الدولية أن تمد الإصلاحيين بوسائل يقارعون فيها الحكم الرديء، وبهدف يتوحدون عليه في آن معاً. لهذا السبب سوف تجابه التشريعات الدولية بنوع من المعارضة.

الخلاص من الجحيم:

أخيراً ماذا عن التحرر من جحيم الاحتباس؟ بعض البلاد الساحلية، والغنية بالموارد الطبيعية كانت قد أعدت العدة في تسعينيات القرن

العشرين للتحرر من الفخاخ، بيد أن الوقت كان متأخراً جداً: الصين، والهند كانتا قد عززتا وجودهما في نادي الأسواق العالمية، وقد زاد هذا من صعوبة دخول من تأخر وصولهم. كيف يمكن أن نساعد في إقحام هذه البلاد في السوق العالمية؟ وكيف يمكن أن تساعد الحكومات الإصلاحية حديثة العهد، ونعزز قدراتها في إقناع الأجانب، ومواطنيها بأنها ستلتزم بتنفيذ تعهداتها تجاه الجميع، وبذلك تستطيع استقطاب استثمارات خاصة على نطاق واسع؟

لنتذكر أن المساعدات تبقى سيفاً ذا حدين ما تعلق الأمر بالتصدير، وذلك بسبب المرض الهولندي الذي تتمخض به.حل هذه المشكلة يكون بتأمين قوة دافعة كبيرة: وذلك بتقديم مساعدات كبيرة على أن تكون مؤقتة، ولا دائمة. الهدف من هذه المساعدات هو إيصال بنية التصدير التحتية إلى المستويات القادرة على المنافسة على الصعيد الدولي. ينبغي أن تكون هذه المساعدات مؤقتة لأنه بمجرد توقف المساعدات تنتهي مشكلة المرض الهولندي. هذا النوع من المساعدات يتطلب تحولاً، وتغييرات داخل بنية الهيئات المانحة. فيما يتعلق بتقديم تقنيات تساعد على الالتزام بالإصلاح، ينبغي أن نتذكر أن مساعدات المانحين المشروطة قد تكون جزءاً من المشكلة.

يصعب علينا أن نتخيل ظروفاً يكون فيها التدخل العسكري مفيداً لمساعدة البلاد على النفاذ إلى الأسواق العالمية. إن الحالة المأساوية التي ترافقت مع الانتقال نحو الإصلاح على الصعيد السياسي كان يمكن تفاديها بمزيد من الدعم الخارجي الحاسم للعملية الديمقراطية. لنتذكر

أن الرئيس المهزوم حاصر الميناء على مدى ثمانية أشهر؛ الأمر الذي أدى إلى الإجهاز على منطقة معالجة الصادرات.

بينما لا تعد القوانين، والتشريعات ذات نفع مباشر على صعيد تنويع الصادرات، فإن تشريعاً خاصاً بالاستثمار قد يشجع الاستثمارات الخاصة. لا يقتصر الأمر على حاجة النمو السريع إلى زيادة الاستثمارات الخاصة زيادةً ضخمةً، بل يتعداه إلى حاجة النشاطات الجديدة التي تمثل أساساً لتنويع الصادرات إلى الاستثمار.

من المؤكد أن التدخل الحاسم القادر على المساعدة على تنويع الصادرات يتعلق بالسياسة التجارية. إنه لأمر بالغ الحيوية، فيما أرى. ما لم تتوافر حماية مؤقتة فاعلة، ومؤثرة من العمالقة الآسيويين، فلن تتمكن بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر من النفاذ إلى الأسواق العالمية. لن تفكر حكومات تلك البلاد في مجرد بذل الجهد لأنها تفتقر إلى الإيمان بنفسها، وتتوقع الفشل. اقترحت ذات مرة على موظف خدمة مدنية مرموق في وزارة التجارة التابعة لأحد بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر أن يركزوا على أسواق عالمية جديدة، فقال لي: «إنها بعيدة عنا بعد الشمس عن الأرض». ولنتذكر أنه فيما يخص المعاملة التجارية التفضيلية، الشيطان يكمن في التفاصيل.

على عاتق من تقع مسؤولية تحقيق قيامها؟

لا يوجد حكومة عالمية. قد يكون هذا أمراً جيداً، لكن حتى إن كنت تتطلع حقاً إلى قيام حكومة عالمية، عليك أن تواجه الحقيقة المتمثلة بأنها

لن تقوم، على الأقل، ليس قيامها ضمن حدود الإطار الزمني الذي يعد وثيق الصلة بالمشكلة التي يعاينها المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. إن في معالجة مشكلاتهم مصلحة عالمية جيدة، ولأنها تشبه كل القضايا التي تحقق مصالح عامة جيدة، فسوف تكون صعبة التحقق.

إحداث تغييرات في سياسة المساعدات:

العقبة الكأداء التي تحول دون إصلاح المساعدات تتمثل بالرأي العام، فالذين يؤدون المساعدات يشككون في النمو، والذين يؤيدون النمو يشككون في المساعدات. لذلك، فإن استخدام المساعدات بطريقة إستراتيجية لتحفيز النمو في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر لا يحظى بالأولوية في جداول أعمال السياسيين. الرأي العام يدفع السياسيين نحو وضعية «أنا أهتم» بالتقاط الصور التي تهيمن على موضوع المساعدات. يسجل لـ كلير شورت وزيرة الدولة البريطانية السابقة لشؤون التنمية الدولية بكل فخر مقاومتها استجابة لمقتضيات السلوك القويم الفصل بين إنفاق أموال المساعدات، وبين الزيارات الخاصة التي كانت تقوم بها، بيد أنها لم تعد ذاك اللاعب السياسي القوي في هذا الميدان.

يجب أن تغدو الهيئات المانحة للمساعدات أكثر تركيزاً على العمل في الأماكن التي تحيط بها المصاعب من كل جانب. هذا يعني أن عليها القبول بالعمل في أماكن يكتنفها مزيد من الخطر، ويزيد فيها احتمال الفشل. ويجب عليها التعويض عن احتمالات الخطر، والفشل بفرض مزيد من الرقابة على المشروعات؛ وهذا يعني متاعب إدارية أكبر. يجب

أن تتحلى هذه الهيئات بروح المبادرة السريعة، وأن تغتنم فرص الإصلاح في مراحله الباكرة. عليها أن تتدخل تدخلاً إستراتيجياً، وأن تمول خططاً توفر دفعاً إستراتيجياً كبيراً على صعيد تنويع الصادرات، وأن تفرض شروطاً على الحكم أن تربط ربطاً شرطياً بين تقديم المساعدات، وبين أداء الحكومة. في الأوقات الراهنة، يدفع الرأي العام الهيئات المانحة إلى الاتجاه المعاكس تماماً. لا قِبل لها في تحمل نتائج الفشل، ويطلب إليها ضغط نفقاتها الإدارية. يتعين عليهاحالياًجعل الأهداف الاجتماعية الطويلة الأمد أولوية بدلاً من اغتنام فرص الإصلاح، والنمو القصيرة الأمد. عليها أن تُسْقِطَ الديون إسقاطاً غير مشروط. إن هذا هو خطأ المواطنين العاديين الذين يدعمون جماعات الضغط التي تثير الصخب دون أن يكلفوا أنفسهم عناء الاستعلام، والاستفهام. لا يتم التعاطي مع أي جانب من جوانب السياسة المحلية بهذا القدر من السوء. ليس القائمون على الهيئات المانحة للمساعدات أغبياء. إن تلك الهيئات تزخر بالناس الأذكياء، إلا أنهم محكومون بالعمل ضمن المجال الضيق الذي يتيحه لهم الرأي العام.

إحداث تغييرات على صعيد التدخل العسكري:

إن الرأي العام يلعب دوراً جوهرياً يتعلق بالتدخل العسكري الملائم. يجب على الرأي العام دعم تدخلات عسكرية كتلك التي نفذها الجيش البريطاني في سيراليون. إن تركت العراق تتحول إلى صومال أخرى تحت وطأة الصرخة التي تقول: «لا تتدخلوا مطلقاً» فإن العواقب في العراق

ستكون سيئةً سوء العواقب التي عصفت بـ رواندة. من الأمور التي تساعد كثيراً أن تضطلع دول أخرى غير الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانية، وفرنسة بمسؤولياتها، وأن تشارك في تحمل الأعباء. على سبيل المثال، لا تستطيع ألمانية، واليابان أن تختبئا خلف تاريخهما إلى الأبد، أو أن تجعل من غيابهما عن العضوية الدائمة لمجلس الأمن عذراً عن عدم المشاركة. إنهما دولتان كبيرتان، ولكل منهما دور مهم ينبغي أن تلعبه.

إن القدرة على القيام بدور في هذا المجال حكر للدول الغنية. حاولت حكومة جنوب إفريقية أن تفاوض، بشجاعة، في سبيل التوصل إلى تحقيق تسوية في ساحل العاج. ففشلت، بيد أن طموحها كان محقاً ومشروعاً. أحب أن أرى الدول القيادية في إفريقية مفعمة بمزيد من الأمل، والطموح الرامي إلى إحلال السلام في القارة الإفريقية.

إحداث تغييرات في قوانيننا، والإعلان عن تشريعات دولية، ووضعها موضع التنفيذ:

العقبة الكأداء التي تحول دون تغيير قوانيننا هي مشكلة إضافة ملحقات، وفقرات إضافية إلى القوانين بطريقة حرة. لنتذكر أن كل دولة تفضل عدم التصرف بطريقة منفردة كي لا تلحق الضرر بمنشآتها. هذه هي القضية الكاملة للمنظمات غير الحكومية الدولية الكبيرة. بانضمام كل الدول الرئيسة إلى عضويتها، تستطيع المنظمات غير الحكومية أن تتغلب على مشكلة إضافة فقرات، وملحقات إلى القوانين بطريقة حرة؛ الأمر الذي يقيد عمل كل حكومة. في الواقع، نحن بحاجة إلى إقامة تحالف

بين المنظمات غير الحكومية، وبين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ الأمر الذي يؤدي إلى تنسيق الأعمال بين حكومات العالم.

يمكن أن توفر التشريعات الدولية دفعاً قوياً على صعيد تحسين أوضاع الحكم في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. تستطيع هذه التشريعات أن تمد الإصلاحيين بأسباب القوة داخل مجتمعاتهم. ثم إنه بإمكانها تمكين البلاد التي تعيش مراحل تحولها الأولى من الاستمرار في مسيرة التغيير، فالتشريعات قادرة على توفير تقنية التزام مُحسنةٍ. لنتذكر أن الإصلاحيين في الوقت الراهن يجابهون معضلةً خطرة: إنهم يستطيعون أن يكشفوا النقاب عن نموذجهم بطريقة مقنعة بواسطة إستراتيجيات إصلاح انتحارية فقط. إن عملت التشريعات على تقوية الإصلاحيين، وعلى تسهيل مهمة الحكومات الإصلاحية في تمييز نفسها عن الأوغاد، آنئذٍ، من المؤكد أن تكون بعض الحكومات الحالية دون مستوى الحماسة لوضع التشريعات الدولية موضع التنفيذ. أستطيع أن أسمع منذ عهد قريب اتهامات تجري على لسان روبرت موغابي بأننا أصحاب نزعة استعمارية جديدة. إن توافرت معارضة من هذا القبيل من يستطيع أن يجاريها؟

يمكن وضع التشريعات الدولية موضع التنفيذ بواسطة عمليات متعددة. كثير منها متاح لنا حالياً. لا ينبغي أن تمر عبر الجمعية العمومية للأمم المتحدة، وموغابي وعصبته يسعون في الأرض، هذه الطريق غير سالكة. مبادرة الشفافية الخاصة باستخراج الموارد الطبيعية أطلقت من قبل الحكومة البريطانية. لقد كان ذلك كافياً لجعلها تنطلق، وقد حققت

تقدماً جيداً. المبادرة التي سترث مهامها ينبغي أن يعهد بها إلى إحدى المنظمات الدولية المتخصصة في بإدارة الشؤون الاقتصادية. مجالس إدارة هذه المنظمات يمكن أن تخول صلاحيات اختيارية. على نحو مماثل، يمكن أن يخول الصندوق الدولي صلاحيات تتعلق بعمليات الموازنة، حيث إنه يضطلع، بطبيعة الحال، بالمسؤولية عن المشاورات السنوية مع حكومات الدول الأعضاء بموجب المادة الخامسة من موادّ الاتفاقية.

التشريع الخاص بالحكم في حقبة ما بعد الصراع يمكن أن يوضع موضع التنفيذ بإشراف هيئة إرساء السلام الجديدة التابعة للأمم المتحدة. أسست هذه الهيئة عام 2005، وما زالت بانتظار تكليفها بدور تقوم به، لكن من الواضح أنه ينظر إليها بوصفها جهاز تنسيقٍ، لا بوصفها هيئة تنفيذية. ينبغي أن يكون التشريع الطريقة المثالية لتحقيق التنسيق. أصعب التشريعات من حيث درسها، ومناقشتها هي التشريعات السياسية. قوانين صندوق النقد الدولي، والمصرف الدولي تحظر عليها الانخراط في مسائل سياسية. الأمم المتحدة بالرغم من كونها هيئة سياسية تغلق الصين عليها الطريق عبر استخدامها حق النقض، فالصين معنية، بالصميم، بالوقوف ضد أي قرار يقضي بجعل الديمقراطية معياراً دولياً. الجهة الوحيدة التي تستطيع أن تقترح معايير سياسية هي الهيئة الأوروبية. الاتحاد الأوروبي يفرض معايير محددة ينبغي توافرها عند من يرغب في الانضمام إلى عضويته. لا ينبغي أن يشعر الاتحاد الأوروبي بالغثيان بسبب التوجه إلى وضع برامج ترمي إلى نشر هذه المعايير في نطاق أوسع من أوروبة. وضع المعايير الدولية

موضع التنفيذ المطبق على أوروبة، وعلى الأعضاء الساعين للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي خاصة، كان جوهر عمل الهيئة الأوروبية. دورها المالي يبقى ضئيلاً جداً مع مرور 1% فقط من الناتج المحلي الإجمالي الأوروبي عبره. دورها التنظيمي هو ما يكسبها أهمية. ما تزال الهيئة الأوروبية تعتمد في مقاربتها للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر على برنامجها الخاص بالمساعدات حصرياً.

ثمة جهاز آخر محتمل لوضع المعايير السياسية موضع التنفيذ وهو الكومونولث البريطاني. إن أكبر دولة منعزلة تحت لواء الكومونولث هي الهند وهي أقدم عهداً بالديمقراطية من كثير من الدول التي تتفوق عليها كثيراً من حيث الدخل. إن للهند احتراماً، ومقاماً رفيعاً يمكنانها من استخدام الكومونولث للعمل على إصدار تشريع يحدد الحد الأدنى من المعايير التي يقتضيها السلوك الديمقراطي.

ثمة طريقة أخرى ممكنة لوضع المعايير السياسية موضع التنفيذ تمر عبر الأندية. على سبيل المثال، بلاد مركوسر اللاتينية الأربع قررت أن الديمقراطية ينبغي أن تكون شرطاً للعضوية؛ من الواضح أن هذا الشرط ساعد على تجنب القيام بتدبير انقلابات عسكرية. الأندية الكبرى مثل الاتحاد الإفريقي لا تبلي بلاءً حسناً في هذا المضمار لأن عضويتها غير متجانسة. المطلوب هو نوادٍ صغيرة جديدة متجانسة من حيث التفكير تتبنى معايير تبقيها في نطاق ضيق، لكن قابلة للتوسع. من الضروري أن تبقي تلك الأندية باب العضوية مفتوحاً لانضمام الدول التي تتقيد بالتشريعات.

تغييرات مطلوبة على صعيد السياسة التجارية:

التغييرات الحاسمة في السياسة التجارية التي هي حماية مؤقتة للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر من آسية في أسواقنا صعبة من الناحية السياسية لا لأنها تهدد المصالح (فهي لا تهددها)، بل لأنها لا تتلاءم مع أي من الشعارات المعروضة حالياً؛ لذلك، هي لا تجد طريقاً إلى جداول الأعمال. الحماية من آسية هي ليست مسألة عدالة، وليست من باب مقاربة العولمة، بل هي مسألة تهدف إلى إلحاق البلاد المهمشة بالركب العالمي. كما لاحظنا سابقاً، جماعات الضغط التي تحث على التنمية، وبوجه خاص هيئات العمل الخيري الغربية الكبيرة، لا تفقه شيئاً عن التجارة. إنها معقدة. حتى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية السابق بيل كلينتون ذاك التواصل العظيم قال: إن أصعب فكرة على الإطلاق كان عليه أن يقنع جمهور الناخبين الأمريكيين بها كانت فكرة المصلحة المقارنة حيث يستطيع كل بلد أن ينتج منتجاً معيناً قابلاً للتصدير، ويحقق مصالح متبادلة؛ وهي الفكرة الأساسية في التجارة العالمية. في الحقيقة، إن كنتم تذكرون ما حصل في اجتماع منظمة التجارة العالمية الذي انعقد في سياتل، في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1999، حينما تحالف الحمائيون (أصحاب مذهب حماية المنتج الوطني بفرض رسوم جمركية عالية على السلع المستوردة) في الشوارع مع المنظمات غير الحكومية المناهضة للعولمة، فسوف تدركون أنه قد فشل.

لكن ما يؤثر في الصميم أكثر من هذا التخمر السام هي المشكلة المتمثلة بأن منْ يحدد خطوط السياسة التجارية لمنظمة التجارة العالمية

من الداخل هم ممثلو التجارة الوطنية الذين يرون أن أدوارهم محصورة في إطار التفاوض الهادف إلى إبرام صفقات. ليس ثمة مجال ضمن إطار العمل هذا لاستخدام السياسة التجارية بوصفها أداة لتحقيق التنمية. ينبغي أن تصدر أوامر إلى وزارات التجارة كي تحول أولوياتها من التنقيب عن أفضل الصفقات الرابحة، إلى تعزيز التنمية في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. لكن من ذا الذي يصدر الأوامر إلى تلك الوزارات؟ هذا يأخذنا إلى ما وراء مقاربة: أداة فأداة، إلى حيث نلامس المشكلات النهائية الأربع المتعلقة بالتنسيق، وتركيز النشاط، والاهتمام.

مشكلات التنسيق:

داخل كل حكومة تحول صلاحيات استخدام الوسائل الأربع إلى إدارات مختلفة. تعد التنمية هدفاً لوزارات التنمية فقط مثل: إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة. والوسيلة الأولى الخاصة لسيطرتها هي المساعدات. لذلك يوجد اعتماد زائد عن الحد على المساعدات وزارات التنمية تصنف نفسها ضمن جماعات الضغط من أجل المساعدات، ولا ضمن جماعات الضغط من أجل التنمية. والنجاح يقاس بحجم المساعدات، ولا بمقاييس التنمية. إن أي وزير تنمية يكون أكثر سعادة عندما يتحدث عن كيفية الحصول على مساعدات تصل إلى 700% من إجمالي الناتج المحلي؛ وهي النسبة التي تستهدفها الأمم المتحدة، من أن يتحدث عن التدخل العسكري. وهكذا فإن الوزارة المسؤولة، اسمياً، عن التنمية تميل نحو واحدة من الوسائل الأربع. ولأن مكانة وزراء التنمية ضعيفة في الحكومات

التي يعملون فيها، فإن نفوذهم ضئيل على صعيد المناقشات التي تجري بين الوزارات ذات المهام المتداخلة.

يجب أن يعهد بهدف التنمية إلى جهة أرفع مكانة، وأعلى مستوى من وزارة التنمية. وذلك لوجود حاجة إلى تنسيق الجهود بين أربعة فروع مختلفة ضمن الحكومة الواحدة. الشخص الوحيد الذي يحتمل أن يكون دوره فاعلاً، ومؤثراً هو ذاك الذي يشغل منصب رئيس الحكومة. يتعين على رئيس الحكومة أن يتعامل مع قضية تنمية المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بوصفها أولوية شخصية. من الواضح، أنني لا أعني أنه ينبغي أن تكون الأولوية الأساسية؛ لأن هذا التوجه غير واقعي. ما أعنيه هو: برغم أن موضوع التنمية يتطلب سياسة متسقة إلى أقصى درجة، لذلك يجب أن يعترف بها على أنها أحد الأهداف التي تحتاج إلى أن يعهد بها رسمياً إلى رئيس الحكومة. في الحقيقة، رؤساء الحكومات تواقون إلى جعل التنمية هدفاً عاماً. لنفكر في توق جورج دبليو بوش إلى مشاركة بونو في برنامج واحد. ولنفكر في تأسيس توني بلير هيئة من أجل إفريقية. ما ينقصنا ليس الالتزام، بل هو المضمون الجدي الذي يجب أن يتوافر إلى جانب الالتزام. لدينا قيادة، تحتاج إلى جدول أعمال مناسب؛ لأن العنصر المهيمن على جداول الأعمال، حتى الآن، هو عنصر المساعدات. انتهز بوش فرصة التقاط صور له مع بونو ليدلي ببيان عن تحديات الألفية الثالثة. الهيئة البريطانية المسماة هيئة من أجل إفريقية قدمت تقريراً واسع الطيف، لكن في زحمة موسم الانتخابات، تضاءلت أهمية هذه القضية، فأضحت عنوان حملة ترمي إلى مضاعفة المساعدات. لا

يتعين على أي رئيس حكومة أن يقود حملة من أجل المساعدات؛ بل عليه، بدلاً من ذلك، أن ينسّق سياسياً بين وزارات حكومته. ينحصر أداء هذا الدور برئيس الحكومة شخصياً؛ إذ لا يستطيع أن ينبري له أحد سواه.

مشكلة التنسيق الأخرى هي بين الحكومات. إن مشكلة المليار نسخة الذين يعيشون تحت خط الفقر هي مشكلة عالمية، وإيجاد حلول لها يعود بالنفع على أهل الأرض جميعاً. لذلك دعونا نأمل أن يتصدى شخص ما لإيجاد حلول لها. من دون وجود حكومة عالمية أسطورية، يتعين على حكومات العالم أن تعمل معاً لمعالجة المشكلة. المنتدى الوحيد المؤهل لهذا العمل حالياً هو مجموعة الدول الثماني الكبرى. إن كانت مجموعة الدول الثماني تعتقد أنها قد أوجدت حلاً لمشكلة المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر عبر مضاعفة المساعدات الإفريقية التي تقررت في القمة التي انعقدت عام 2005، فحريٌّ بها أن تنعم النظر في واقعية هذا التوجه. المساعدات وحدها لن توفر حلاً لهذه المشكلة. على أي حال، بالنظر إلى قرار غلينغلز، المسألة الملحة، حالياً، هي توفير الوسائل الثلاث الأخرى. الأمن، والتجارة، والمعايير. هذه العناصر الثلاثة ما زالت مهملة حتى الآن بالمقارنة مع المساعدات قبل مضاعفة حجم تلك المساعدات. إن اختلال التوازن هو أكثر وضوحاً الآن. إن التنسيق بشأن التدخلات العسكرية، والسياسة التجارية، والمعايير الدولية، مرشح لمواجهة مزيد من الصعوبات بسبب سجل الأحداث الأخير: إن أفق التنسيق بشأن التدخل العسكري ملبَّد بغيوم الاختلافات الدراماتيكية بشأن العراق. ثم إن التنسيق على صعيد السياسة التجارية تغشاه سحب الفولاذ، والزراعة

الناتجة عن الاختلاف الدراماتيكي بشأن هذه القضية أيضاً، والتنسيق بشأن المعايير الدولية متلبد بسحب الخلاف المتعلق بتغيير المناخ، وبروتوكول كيوتو. سجل الأحداث الأخيرة، والأفكار المتعلقة بهذه المسألة لا تكاد تبشر بخير. على أي حال، للعالم الغني مصلحة جماعية حقيقية في تنسيق سياساته من أجل دعم المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بغض النظر عن الخلافات الداخلية بشأن المسائل الأخرى. في ظل وجود قيادة مناسبة، بإمكانها التعاون، على صعيد تنسيق السياسات حيث تتضاءل الحاجة إلى الاختلاف، أن لإعادة بناء الروح التعاونية في مجالات أخرى. إن اجتماع مجموعة الثمانية الكبار في ألمانية عام 2007، هو الفرصة القادمة السانحة من أجل التنسيق على مستوى القيادة، ثم إنه فرصة مناسبة لإدراج إفريقية على جدول الأعمال.

مشكلات التركيز:

كانت أهداف التنمية الخاصة بالألفية الثالثة تعد تقدماً كبيراً في بعض النواحي. مقارنةً بمهرجان الأمم المتحدة الصاخب الذي عقد في وقت سابق، فإن قمة كوبنهاغن الاجتماعية التي عقدت عام 1995، أنهت أعمالها بدعوة واضحة تتعلق بحجم الأموال التي ينبغي رصدها من أجل الأولويات الاجتماعية. أهداف التنمية الخاصة بالألفية الثالثة شجعت الناس على تحويل جداول أعمالهم عن المدخلات إلى النتائج: تخفيض نسبة الفقر إلى النصف، وإلحاق الأطفال بالمدارس، وما إلى ذلك. بيد أنه بالرغم من هذا التقدم، فقد اعترى الأهداف التي أعلن عنها موطن ضعف، وقد كان الافتقار إلى التركيز سبباً لكليهما.

ضعف التركيز الجوهري الأول كان في الحجم الذي استهدفته أهداف التنمية الخاصة بالألفية الثالثة، فقد وسعت نطاق اهتمامها ليشمل خمسة مليارات نسمة من المليارات الستة الذين يعيشون على كوكبنا. إنه لمن الأسهل بالطبع على الأمم المتحدة أن تشمل كل الناس. إضافةً إلى أن هيئات المساعدة تفضل تعريفاً أوسع طيفاً لتحدي التنمية، لأن ذلك يبرر لموظفيها القيام بأداء دور شبه عالمي. الثمن الذي ندفعه لتوجه من هذا القبيل هو أن جهودنا تنتشر فتغدو ضعيفة واهنة، وأن جهودنا التي تلائم بلاد المليار نسمة دون غيرها تضيع في فضاء عام يعوزه الوضوح، والترابط. لقد آن الأوان لإعادة تعريف التنمية بحيث تشير إلى بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر حصراً؛ أولئك العالقين في أنياب الفقر. عندما أوجه هذه الرسالة إلى الموظفين العاملين في الهيئات المانحة للمساعدات، تراهم يعدلون جلساتهم في مقاعدهم تعبيراً عن تململهم، وعدم ارتياحهم لما أقول. قد يفكر بعضهم: «لكن ماذا سيحل بعملي؟ قد أنتقل من العمل في ريو إلى العمل في بانغوي». وعندما أوجه رسالتي إلى جمهور من العاملين في منظمات غير حكومية، يشعرون بعدم ارتياح، أيضاً، ولكن لأسباب مختلفة. لا يريد كثير منهم أن يصدقوا أن الرأسمالية العالمية تصلح لكثير من دول العالم النامي. إنهم يكرهون الرأسمالية، ويريدون تعطيلها عن العمل. إن ما يقولونه من أن الرأسمالية لا تجدي نفعاً للمليار نسمة الذي يعيشون تحت خط الفقر ليس جيداً بالقدر الكافي: إنهم يريدون أن يصدقوا أن الرأسمالية ليست جيدة في أي مكان. لكننا لا نستطيع أن نثابر على التضحية بالمليار نسمة محاكاة لأمانيهم، وطموحاتهم التي لا تخدم أحداً سواهم.

الضعف الجوهري الآخر الذي يعتري أهداف التنمية الخاصة بالألفية الثالثة يكمن في الافتقار إلى التركيز على إستراتيجيات تنجز أهدافاً. ليس النمو دواء يشفي كل داء، لكن الافتقار إليه هو داء قاتل. لقد فات قطار التنمية المليارَ نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر على مدى السنوات الثلاثين الماضية فتراجع النمو عندهم بنسب غير مسبوقة. إن فشل عملية النمو هو المشكلة الساحقة التي يجب علينا أن نُصَدِّع أركانها. حاولت أن أبيّن لكم كيف أن تكسير القيود التي تكبل النمو سوف تتطلب تبني إستراتيجية معدلة تبعاً للحاجة. لا يمكن لمقاربة مماثلة أن تجدي نفعاً في كل مكان، لكن ليس كل بلد مختلفاً، ومتميزاً بكل ما في الكلمة من معنى. على حكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر أن تطور إستراتيجيات تتلاءم مع ظروفها. فإستراتيجياتهم حتى الآن لا تعدو كونها قوائم تَسَوُّقٍ تقدم للمانحين التشوه الذي يعاينه التفكير الإستراتيجي. هو في جانب منه نتاج الاعتماد الزائد عن الحد المعقول على المساعدات: تتحول الإستراتيجيات إلى قوائم تسوق لأن الهدف ليس التنمية، بل هو المساعدات عينها. على حكومات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر أن تغدو أكثر طموحاً.

ما الذي بوسع الناس العاديين أن يفعلوه؟

لقد أخفقت مقاربتنا لعالم المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. كثير من هذه تتراجع بدلاً من أن تتقدم، وهي تبتعد عن بقية دول العالم ابتعاداً جماعياً. إن تركنا هذا الأمر يستمر، فإن أطفالنا سيجابهون عالماً

منقسماً انقساماً يدق نواقيس الخطر، ثم إنهم سيتعرضون لكل العواقب التي ستترتب على ذلك.

لا ينبغي أن تكون الأمور على هذا النحو. المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر ليسوا محكومين بالانزلاق إلى الحرب، والانزلاق منها؛ فأمامهم سلسلة من الأوضاع المستقبلية الممكنة. المقارنةً بالحرب الباردة، لا يبعث التحدي المتمثل بتنمية المليار نسمة على تثبيط الهمم، بيد أنه يقتضي منا أن نتعامل مع الأمور بجدية. وهذا يتطلب تغييراً في مواقف جماهير الناخبين الغربيين بجناحيها اليميني، واليساري كليهما.

يجب على اليسار أن يستعجل بالخروج من دائرة جلد الذات السائدة في الغرب، وأن يتخلى عن الأفكار المثالية المتعلقة بتنمية البلاد. ليس الفقر حالة رومانتيكية. لا يجب على المليار نسمة أن يكونوا رواداً في خوض غمار تجارب اشتراكية. إن ما يحتاجون إليه هو أن نمد لهم يد العون على طريق التحول إلى اقتصادات السوق؛ وهي طريق معبدة سبق أن سلكتها بلاد غيرها. المؤسسات المالية العالمية ليست جزءاً من مؤامرة تحاك ضد البلاد الفقيرة. إنها تمثل جهود مساعدة، بيد أنها مطوقة. يجب على اليسار أن يتعلم حب النمو. لا يجب أن يكون الهدف من المساعدات التقاط الصور في المناسبات الاجتماعية، بل يتعين استخدامها لمساعدة البلاد للوصول إلى أسواق التصدير. في الوقت الراهن، يمثل كتاب «نهاية الفقر» لمؤلفه جيفري ساش صوت اليسار المدوي. بقدر ما أتفق مع دعوة ساش العاطفية إلى العمل، أعتقد أنه بالغ في تأكيد أهمية المساعدات. لن

توفر المساعدات وحدها حلولاً لمشكلات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. بل نحتاج إلى استخدام طيف أوسع من السياسات.

على اليمين أن يسرع بالكف عن التفكير في المساعدات بوصفها جزءاً من المشكلة؛ أموال تدفع على سبيل العمل الخيري، وتذهب للمختلسين، والمحتالين، ومستجدي المال. يجب على اليمين أن يتحرر من اعتقاده الخاطئ الذي يوحي بأن النمو ممكن دوماً إن تكاتفت المجتمعات بعضها مع بعض. يجب أن يسلم بحقيقة أن هذه البلاد عاجزة عن الحركة، والتقدم وبأن التنافس مع الصين والهند سوف يكون صعباً. على اليمين أن يعترف في الواقع أن النشاط الخاص في السوق العالمية يمكن أن يولّد، أحياناً، مشكلات لأشدّ البلاد فقراً وينبغي توفير حلول عامة لها. ولأنه حتى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ذاتها ليست كبيرة بما يكفي لتسوية المشكلات بنفسها، لذلك ينبغي أن تكون هذه الحلول العامة ذات طبيعة تعاونية. يعد في الوقت الراهن كتاب «عبء الرجل الأبيض» لمؤلفه ويليام إيسترلي صوت اليمين المدوي. لـ إيسترلي الحق في أن يسخر من أوهام جماعة الضغط المتعلقة بالمساعدات، لكن، تماماً كما يبالغ ساش في تأكيد أهمية المساعدات، يبالغ إيسترلي في إظهارها بوصفها ضئيلة الأهمية، ومن جديد يهمل مجال السياسات الأخرى. لسنا عاجزين، وجهلة بالقدر الذي يبدو أن إيسترلي يعتقد أننا عليه.

إذاً، كيف تستقطب هذه المسألة الناس العاديين في المجتمعات الغنية؟ تحظى جماهير الناخبين بالسياسيين الذين تستحقهم. ثمة مثال تقليدي

على ذلك: يوجد لدى الديمقراطيات الغنية شيء يسمى «دورة العمل السياسي». تنفق الحكومات بطريقة روتينية أموالاً قبيل الانتخابات تهدف إلى رفد الاقتصاد، وتعزيزه، ثم ما تلبث أن تقع في ورطة نتيجة لذلك بمجرد إعادة انتخابها. فطن الناخبون، أخيراً، لما كان يحدث، وهكذا لم تعد هذه الخدعة تنطلي على المقترعين في الانتخابات. نتيجة لذلك، لم يعد السياسيون يستخدمون هذه الحيلة إلا نادراً. هذا النوع من التعلم يجب أن ينسحب على سلسلة من السياسات الضرورية للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. هذه التحولات على صعيد التفكير تعتمد على المواطنين العاديين الذين يخططون لقراءة نهاية أي كتاب. طبعاً، في كتاب صغير الحجم كالذي بين أيديكم لا أستطيع أن أستعرض كل الأدلة. لكني آمل أن أكون قد أقنعتكم بثلاثة مقترحات مركزية؛ كل منها يتحدث عن الحاجة الماسة إلى تغيير نمط التفكير.

المقترح الأول يفيد أن مشكلة التنمية التي نجابهها اليوم ليست المشكلة ذاتها التي واجهناها عبر السنوات الأربعين الماضية: إنها لا تدور حول المليارات الخمسة من البشر الذين ينتمون إلى العالم النامي، ولا هي تدور حول أهداف التنمية الخاصة بالألف الثالثة، التي تهدف إلى تقدمهم. إنها مشكلة أشد تركيزاً من هذا كثيراً؛ مشكلة ما يقارب من مليار نسمة يعيشون في بلاد عاجزة عن الحركة، والتقدم. هذه هي المشكلة التي سيتحتم علينا معالجتها، وإن بقينا على حالنا التي نحن عليها، نبذل جهوداً كالتي نبذلها اليوم، فمن المحتمل أن تكون عسيرة جداً مشاهدةُ ومؤشرات الفقر العالمي وهي تسجل تحسناً.

أما المقترح الثاني فيتمثل بأنه داخل مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، يوجد صراع مكثف بين الناس الشجعان الذين يحاولون إحداث تغيير، وبين مجموعات قوية مناوئة لهم. السياسة في تلك المجتمعات ليست عملية لطيفة، ورصينة كتلك التي تجري في ديمقراطيات العالم الغني، بل هي ميدان لصراع خطير قائم بين فريقين متناقضين أخلاقياً. الصراع من أجل مستقبل المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر ليس خصاماً بين عالم غني شرير، وآخر فقير طيب، ونبيل. إنه صراع قائم داخل مجتمعاتهم، وحتى يومنا هذا ما زلنا نقف منه موقف المتفرج إلى حد بعيد.

المقترح الثالث: يجب علينا ألاَّ نقف موقف المتفرج. دعمنا للتغيير يمكن أن يكون حاسماً. بيد أن ما نحتاج إليه ليس مجرد مقاربة أكثر ذكاءً على صعيد تقديم المساعدات، بل أعمال تكميلية باستخدام وسائل لم تكن، تقليدياً، جزءاً من ذخيرة التنمية: سياسات تجارية، وإستراتيجيات أمينة، وتغيير في القوانين، وتشريعات دولية جديدة.

الخلاصة: نحتاج إلى تضييق الهدف، وتوسيع قاعدة الوسائل اللازمة لتحقيقه. يجب أن يكون هذا الموضوع جدول أعمال لقمة دول الثماني الكبرى.

مراجع

My current research is posted on my Web site, http://users.ox.ac.uk/~econpco.

Some of the publications on which the book is based are:

By the author

"Is Aid Oil? An Analysis of Whether Africa Can Absorb More Aid," *World Development* 34 (2006): 1482–97.

"Why the WTO Is Deadlocked: And What Can Be Done About It," *The World Economy* 29 (2006): 1423–49.

"Implications of Ethnic Diversity," *Economic Policy* 32 (2001): 127–55.

"African Growth: Why a 'Big Push'?" Journal of African Economics, 15, Supp. 2 (2006): 188–211.

With Anke Hoeffler

"Unintended Consequences: Does Aid Promote Arms Races?" *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 2007: 69. 1–29.

"Military Expenditure in Post-Conflict Societies," *Economics of Governance* 7 (2006): 89–107.

"Greed and Grievance in Civil War," *Oxford Economic Papers* 54 (2004): 563–95.

"Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies," *European Economic Review* 48 (2004):, 1125–45.

"On the Incidence of Civil War in Africa," *Journal of Conflict Resolution* 46 (2002): 13–28.
"Aid, Policy, and Peace: Reducing the Risks of Civil Conflict," *Defence and Peace Economics* 13 (2002): 435–50.

With Stefan Dercon

"The Complementarities of Poverty, Equity and Growth," *Economic Development and Cultural Change* 55 (2006): 223–36.

With Catherine Pattillo

Investment and Risk in Africa (New York: St. Martin's Press, 2000).

With Anke Hoeffler and Catherine Pattillo

"Africa's Exodus: Capital Flight and the Brain Drain as Portfolio Decisions," *Journal of African Economics* 13, Supp. 2 (2004): 15–54.
"Capital Flight as a Portfolio Choice," *World Bank Economic Review* 15 (2001): 55–80.

With Anke Hoeffler and Måns Söderbom

"On the Duration of Civil War," *Journal of Peace Research* 41 (2004): 253–73.

With Lani Elliott, Harvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynol-Querol, and Nick Sambanis

Breaking the Conflict Trap (New York: Oxford University Press, 2003).

With Jan Gunning

"Explaining African Economic Performance," *Journal of Economic Literature* 37 (1999): 64–111.
"Why Has Africa Grown So Slowly?" *Journal of Economic Perspectives* 13 (1999): 3–22.
Trade Shocks in Developing Countries, Vol. 1; Africa (Oxford: Clarendon Press, 1999).

With David Dollar

Globalization, Growth and Poverty (New York: Oxford University Press, 2002).
"Aid Allocation and Poverty Reduction," *European Economic Review* 46 (2002): 1475–1500.

With Arne Bigsten, Stefan Dercon, Marcel Fachamps, Bernard Gauthier, Jan Willem Gunning, Abena Oduro, Remco Oostendorp Catherine Pattillo, Måns Söderbom, Francis Teal, and Albert Zeufack

"Do African Manufacturing Firms Learn from Exporting?" *Journal of Development Studies* 40 (2004): 115–41.